联合国 S/2019/842



安全理事会

Distr.: General
25 October 2019
Chinese
Original: English

2019 年 10 月 24 日秘书长给安全理事会主席的信

谨写信提及安全理事会第 2463(2019)号决议，其中安理会要求对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)进行一次独立战略审查，评估刚果民主共和国和平与安全继续面临的挑战，并阐明一项分阶段、渐进和全面的撤出战略。

谨转递由优素福·马哈穆德主持进行的联刚稳定团独立战略审查的报告。报告分五个部分，包括对刚果民主共和国当前政治挑战和机遇的评估、对联刚稳定团当前授权任务的评估、新任务建议以及负责任缩编的条件。报告还根据独立专家的设想，提出了一些调整稳定团任务、配置和优先事项的建议。我谨指出，按照安理会的要求，本报告是一份独立报告，因此其内容和建议不一定反映联合国的观点。

本报告作者认识到，20 年的维持和平行动在刚果民主共和国产生了积极影响并创造了机会，如能加以利用，这些机会可以为可持续和平与发展铺平道路。尽管继续面临重大的安全、人权、人道主义和发展挑战，包括有记录以来第二次最严重的埃博拉疫情，但该国实现了历史上的首次和平移交权力，这点燃了改善国家命运的希望。虽然刚果民主共和国 26 个省中的大部分现已稳定，有机会推进可持续发展，但国内和外国武装团体继续存在，该国东部省份(特别是北基伍、南基伍和伊图里)十几个县再度发生部族间暴力，平民保护局势令人担忧。

战略审查全面重新审视了稳定团军事任务和保护平民任务的关键基本假设。至关重要的是，在努力加强稳定团军事部分的影响和效力时，必须以“全部队”和“全稳定团”办法为指导，以保护平民为核心。我还要强调，使用军事力量只是促进和平的多层面努力的一部分，需要由国家自主决定。从中长期来看，只有适当的政治和安全对策，包括与大湖区国家合作采取对策，才能为解决刚果民主共和国东部省份的当前局势提供必要的框架。

归根结底，实现持久和平的唯一途径是持续努力建立强大的民主和治理机构。包括联合国在内的国际社会必须全力支持刚果民主共和国政府努力实现这一目标。联合国正在根据实地不断变化的需求重新配置其力量部署，与此同时还必须认真评估联合国国家工作队在支持刚果民主共和国当局改革和加强关键机构方面的能力，并在必要时实施战略，确保在稳定团缩编之前国家当局具备必要的资源和业务能力。

19-18566 (C) 151119 181119





有必要与区域组织、国际金融机构和关键行为体发展有效的伙伴关系，以避免出现与过渡有关的筹资和参与方面的挑战。建议订立的保持和平契约如果管理得当，在这方面会有助益。

展望未来，一项重要工作是与最近成立的刚果民主共和国政府进行协商，以确保稳定团和联合国国家工作队的未来作用和优先事项与政府对该国未来的愿景和优先事项相对接。在这些协商的基础上，我可能会向安全理事会提出更多意见和建议，包括在稳定团任务期限延长之前提出，说明稳定团如何才能最好地应对刚果民主共和国局势，最好地支持该国政府和人民努力实现和平与稳定。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件

从稳定过渡到和平：对联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的独立战略审查

一. 导言

A. 背景

1. 联合国在刚果民主共和国的维持和平行动已有 20 年，维和行动被认为对该国取得重大和平成果起到了促进作用，这些成果包括实现国家统一、外国军队正式撤离刚果领土、防止在危机间歇期间出现更大的不稳定以及为 2006、2011 和 2018 年举行的三次总统选举创造有利环境。今天，刚果各界和国际社会普遍认为，该国三分之二以上的地区是稳定的。

2. 刚果民主共和国境内和该区域的和平与冲突动态在发生变化，与此同时，巩固维和努力和降低成本的压力也在增加，在联合国刚果民主共和国观察团和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)整个存续期间，人们不断呼吁对其进行审查和调整。联合国秘书处 2017 年进行的最近一次战略审查(S/2017/826)建议调整联刚稳定团的活动方向，侧重支持执行各政治行为体 2016 年 12 月 31 日签署的协议，该协议为最近的选举铺平了道路。

3. 尽管围绕谁是真正的获胜者存在争议，但最近这些完全由刚果行为体组织和出资的选举标志着该国历史上首次向反对党和平移交权力。大多数反对派政治人物宣布他们打算支持新总统费利克斯•齐塞克迪，他宣布了一项雄心勃勃的改革议程，争取在负责任的治理、安全和社会经济发展领域带来立竿见影的积极变化。

4. 虽然前景看好，但如下文所述，政治和安全局势仍然脆弱，未来并非安然无虞。政府联盟可能并不稳定，在此背景下，权力中心仍不确定，在受冲突影响的六个省，即坦噶尼喀、中开赛、东开赛、北基伍、南基伍和伊图里，安全和保护危机仍在持续。到目前为止，武装团体仍在活动，国家行为体继续参与侵犯人权行为，埃博拉病毒有可能进一步传播，这些是联刚稳定团以负责任和可持续方式撤出的主要障碍。国际社会应在未来几年继续伸出援助之手，帮助刚果民主共和国坚定地从稳定走向可持续和平。

B. 战略审查小组的任务、方法和指导框架

1. 任务

5. 安全理事会第 2463(2019)号决议请秘书长对联刚稳定团进行一次独立的战略审查，评估刚果民主共和国和平与安全继续面临的挑战，介绍一项分阶段、渐进和全面的撤出战略。为界定和规划这一撤出，安理会强调需根据实地局势的积极发展并以有助于刚果民主共和国在实现稳定、巩固国家权力和减少武装团体构成的威胁等方面取得可持续进展的方式，逐步将联刚稳定团的任务移交给刚果民

主共和国政府、联合国国家工作队和其他相关利益攸关方，使联刚稳定团能够以负责任和可持续的方式撤出。

2. 解释任务

6. 战略审查小组由一名独立专家领导，成员包括一名独立执笔人和由联合国不同部门、机构、基金和方案指定的 11 名高级别人员，他们就政治、军事、警察、法治、人权、人道主义、区域、发展、性别以及支助和后勤问题提供咨询。本报告并不反映联合国的观点，而是对刚果民主共和国面临的挑战和机遇以及联刚稳定团授权任务的持续相关性进行独立分析。报告为有效和负责任的过渡提出了具体参数，它们与财政考虑因素、体制偏好和对原有路径的沿循依赖或地缘政治利益无关。

7. 首先应当指出，为联刚稳定团以负责任和可持续的方式撤出创造条件的首要责任在于政府和全体刚果人民，其次是主要邻国；国际伙伴需要提供援助，帮助增加他们的能力。在阐明应当采取什么措施来促进这种撤出时，战略审查小组牢记要避免落入两个陷阱。一是认为联刚稳定团是实现稳定和巩固和平不可或缺的保障者，因此，它应该比实际需要的存续更长时间。这样做可能会在不知不觉中妨碍国家利益攸关方实施关键的和平与安全改革，同时稳定团继续付出巨大代价，为不作为的后果买单。第二个陷阱是让稳定团仓促撤离，任由削减成本的压力和其他无关因素决定撤出战略。这无异于宣布政府和联合国国家工作队已准备好接手关键的建设和平任务，而联刚稳定团在准备撤出时只为他们提供少量支持；这样做有可能导致出现真空。

8. 要使联刚稳定团的撤出战略具有可持续性，该战略必须帮助创造条件，使该国新的领导层能够兑现进行积极变革的承诺，并利用不断变化的各种机会促进和平与繁荣。

9. 这在一定程度上解释了为什么战略审查将其建议设定在中长期框架内，并根据明确界定的基准，提出了今后三年分阶段、渐进和全面的撤出战略。

3. 维持和平过渡和撤出的经验教训

10. 在制定联刚稳定团的撤出战略时，应借鉴以往维和过渡的诸多经验教训，包括最近在科特迪瓦、利比里亚和海地的经验教训。[1] 其中一个教训是，过渡具有极强的政治性。为了取得成功，安全理事会、秘书处和国家利益攸关方必须阐明关于过渡的共同政治战略和表述。在将安全和建设和平的责任从联合国转移给国家行为体时，国家参与和自主权也是基本要素。与政府以及各种民间社会组织、社区和边缘化群体进行广泛协作对于确保有效过渡至关重要。包括区域行为体、国际金融机构和捐助者在内的各种伙伴也可对过渡进程起到支助作用。关于过渡问题的研究发现，如能在实地现实情况的要求和安全理事会内部动态所能允许的结果之间找到适当平衡，撤出战略更有可能成功。

[1] Daniel Forti and Lesley Connolly, “Pivoting from crisis to development: preparing for the next wave of United Nations peace operations transitions”, July 2019。

4. 方法

11. 战略审查小组的分析以案头审查为基础，其中包括独立的冲突分析、和平趋势分析以查明当地现有的和平和复原能力、成就和经验教训总结、军事能力研究和警察能力研究。审查小组遍访该国各地，包括金沙萨、戈马、卡南加、奇卡帕、贝尼、布尼亚和布卡武，并访问了该区域的相关国家。在刚果民主共和国期间，审查小组会见了广泛的行为体，包括政府官员、包括妇女网络在内的民间社会组织、记者和独立专家。还征询了外交使团、联刚稳定团和联合国国家工作队的意见。

12. 在 2019 年 6 月 24 日至 7 月 18 日的第一轮磋商后，独立审查小组组长和少数组员于 9 月 9 日返回金沙萨，征求新任命的政府的意见。出于下文解释的原因，这次回访的目标没有完全实现。

二. 刚果民主共和国和平与安全面临的挑战和机遇

A. 对和平与安全的挑战

1. 政治和治理方面的限制

13. 齐塞克迪先生对权柄的控制有限，他在政治上必须走钢丝般小心翼翼地平衡局面，这被视为第一个政治挑战。议会两院、大多数省长职位和省立法机构都由前总统约瑟夫·卡比拉的联盟即刚果共同阵线控制，这就强制形成了一种不平等的治理安排，新总统的引领变革方向在其中处于弱势地位。引领变革方向和刚果共同阵线进行了八个月的艰苦谈判才最终组建新的联合政府，正说明了这一点。据报国家国防和安全部队的忠诚度尚不确定，刚果共同阵线对多个部委、机构、法院和国有公司的许多国家官员仍有影响力，这些也使新总统受到制约。

14. 在卡比拉先生的政治联盟在议会中占主导地位的背景下，极有可能出现政治僵局。齐塞克迪先生可能不得不就他的各项决定不断进行讨价还价，为执行这些决定而“奋争”并做出妥协。他是否能够影响这个系统、影响到什么程度，尚不不可知。

15. 缺乏国家权威和履行保护责任的负责任的国家机构、权力下放有限、治理薄弱以及有罪不罚现象猖獗，助长了不稳定局势的恶性循环。几十年来，国家一直被强大的庇护网络控制。腐败使那些处于治理结构顶层的人发达致富，处于底层的人则挣扎求存。该国的反腐败法律框架没有得到执行。[2]

16. 自调整领土区划建立 26 个省以来，权力下放一直停滞不前，包括有关各省留存省内创造的 40%的收入以及将资源从国家平等分配给各省的规定一直未予执行。地方选举可望于 2019 年举行，这将使宪法规定的选举周期得以结束，但有进一步推迟的风险。

[2] Mathias Bak, “Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of the Congo”, 8 July 2019。

17. 由于在土地管理的法定制度和习惯制度之间存在竞争，土地问题在社区中仍然普遍存在，而且往往被政治行为体操纵。与冲突有关的流离失所导致对废弃土地所有权事实上的改变，当流离失所者返回时，便会引发紧张关系，这也加剧了土地纠纷。新的土地主人为保住自己的权利会有意维持一定程度的不稳定，以阻止流离失所者返回。缺乏对境内流离失所者和难民的持久解决办法与此直接相关。

18. 对采矿业(工业和手工)和其他资源开采仍然缺乏治理结构，这是引发暴力的主要驱动因素。有充分证据表明，各县的自然资源财富与武装团体和民兵活动以及侵犯践踏人权行为都有关联。政府尚未能控制这些资源的开采和贸易，因此它们未能产生国内收入和促进区域发展，而是被用于资助武装团体。

19. 尽管取得了显著进展，民主空间仍然有限，记者、人权维护者、社区领袖、妇女领袖和普通公民在寻求追究政府责任、确保公共行动透明度和表达社区关切时，他们的活动受到限制。值得注意的是，在刚果民主共和国，虽然妇女在社区和地方各级发挥了活跃和积极的领导作用，但她们参与政治领导和治理的比例历来很低。例如，在目前的 26 个省长中没有女性，而在最近的选举中，只有 2 名妇女当选为副省长。

2. 持续的安全和保护危机

20. 袭击民众事件频发且手段残忍，包括大规模杀戮、蓄意针对妇女和女童的性暴力和其他形式的性别暴力、残害、有针对性的政治暴力和强迫征兵，因此，保护平民是刚果民主共和国最重大的挑战之一。许多人在村庄被毁和受到反复袭击威胁后被迫流离失所。[3] 东部省份发生大规模暴行和其他危害人类罪行的风险特别高，而其他省份的局势仍然不可预测，因为暴力可能会在任何地方迅速升级，这取决于当地紧张局势、权力游戏以及金沙萨的强势行为体可能进行的操纵，如先前在开赛地区或在永比镇所见。[4] 这些暴行除了造成人员和物质破坏之外，还加剧了社区之间以及社区与国家之间的不信任和仇恨，不断给妇女造成伤害，刺激报复行为，并助长严重影响社会结构和社会凝聚力的不利言论。

武装团体扩散和动态

21. 近 130 个外国和当地武装团体仍然是重要的不安定因素，对平民构成重大威胁，特别是在伊图里、北基伍、南基伍、坦噶尼喀、马涅马部分地区、开赛和中开赛省，导致人口流离失所和持续侵犯人权。其中许多团体分裂、重组，有时会结成新的联盟，历经各种反复以适应当地和外国的经济和政治利益。

[3] 民间社会强烈呼吁联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)留在开赛地区保护平民，妇女尤其坚持认为，如果稳定团离开，她们将面临暴力风险。在贝尼，民间社会代表对在村庄遭到民主同盟军系统性袭击时联刚稳定团表现出的消极态度感到沮丧和不满。许多人对联刚稳定团的项目提出批评，例如建造学校项目，他们认为在儿童被屠杀的情况下建造学校毫无用处。一名社区成员指出，联合国似乎“更关心[维龙加国家公园里的]树木和动物”，而不是每天都被屠杀的刚果人。民间社会代表强调，如果联刚稳定团的到来不是为了保护平民，他们希望它离开。

[4] 据预警项目称，2018-2019 年，刚果民主共和国在大规模杀戮风险最高的国家排名中位列第一。

22. 在刚果民主共和国活动的外国武装团体中，活跃在北基伍省贝尼县的民主同盟军是该国东部最严重的安全威胁。大部分即决处决(30%)都是民主同盟军所为，全部发生在贝尼县，他们尤其对平民发动致命袭击。[5] 在南基伍也驻有卢旺达武装反对派团体，如 2016 年从解放卢旺达民主力量(卢民主力量)中分裂出来的全国振兴和民主委员会，还有布隆迪反叛团体，包括民族解放阵线(民解阵线)、布隆迪人民力量和争取布隆迪法治抵抗运动(法治塔巴拉)。这些团体的存在有可能引发代理冲突，给当地居民带来毁灭性后果。

23. 在武装团体中，吉登 • 希米拉伊 • 姆伊萨“将军”领导的恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派经常被认为特别具有掠夺性和影响力。[6] 该团体利用了联刚稳定团关闭瓦利卡莱和马西西几个基地后留下的安全真空，现在在北基伍有 12 000 平方公里的影响区，覆盖马西西、瓦利卡莱和卢贝罗县。其他土生土长的团体对重要地区有影响力(如玛伊-玛伊民兵亚库通巴派及其附属团体)，是侵犯人权的主要施害者(如玛伊-玛伊愤怒公民组织，大多数性暴力案件是该团体所为；还有尼亚图拉民兵、玛伊-玛伊民兵马棕贝派和卡穆伊纳 • 恩萨，大多数招募儿童案件是这些团体所为)。除了这些主要团体，其他大多数武装团体可称为民兵和犯罪团伙，他们开采自然资源，通过征税和恐吓行为对当地人民施加相当大的压力，这主要是由于缺乏合法的国家权力造成的。

24. 实施了多个国家解除武装、复员和重返社会方案，但均告失败，因此，现在没有一个有效的解除武装、复员和重返社会进程，这是持续不安全的一个重要动因。目前的(第三个)刚果战斗人员国家解除武装、复员和重返社会方案失去了捐助者的信任和兴趣，仍处于停滞状态，因此，武装团体没有真正的复员动机。

25. 区域动态也是武装团体动态的基础。卢旺达和乌干达之间以及布隆迪和卢旺达之间的紧张局势尤其助长了武装团体在刚果民主共和国东部的活动。卢民主力量虽然不是对平民的主要威胁，但随着其他武装团体与之结盟或动员起来与之抗衡，该团体起到了放大威胁的作用。全国振兴和民主委员会是从卢民主力量分裂出来的一个团体，人们担心它正与乌维拉县反对卢旺达政府的武装团体联手，且正得到布隆迪和乌干达的支持。如果真是这样，就可能引发新的跨界冲突。据报，用以打击卢民主力量、全国振兴和民主委员会和卢旺达反叛团体的恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派得到了刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)的支持。外国武装团体与当地武装团体有庇护关系，而当地武装团体又与当地国防团体有庇护关系，这意味着一个非常小的地方事件有可能升级到战略或区域层面。

国家行为体的作用

26. 在 2018 年记录的全国各地侵犯人权行为中，61%归咎于国家安全人员。在 2018 年记录的发生在受冲突影响地区的侵犯人权行为中，52%是国家安全人员所为。在冲突各方中，刚果(金)武装部队在受冲突影响省份实施的侵犯人权行为最

[5] 2018 年有 245 名受害者，包括 55 名妇女和 7 名儿童。

[6] 恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派和民主同盟军分别对 2019 年 7 月报告的在受冲突影响省份发生的 10%和 7%的侵犯人权行为负有责任。

多。在东部受冲突影响地区，国家安全人员往往是引发局势动荡的非法活动的主要伙伴，并参与非法开采金矿和其他自然资源。据报，一些部队还进行了“战争分包”，在打击外国武装团体的军事行动中使用当地武装团体。刚果(金)武装部队和高级军官经常实施的侵害行为破坏了当地居民与国家安全行为体之间的信任，导致自卫运动发展壮大。

27. 安全部门改革进展有限是国家安全部队持续表现不佳的一个因素，这主要归因于缺乏装备和培训、工资制度运行不当、社会条件差、指挥和控制问题以及规划和行动效率低下。然而，许多对话者称，据报拥有 15 万官兵的刚果(金)武装部队有能力在该国履行安全责任，但缺乏发挥保护作用的意愿。士兵和警察的工资都很低，且付薪不定期，致使他们没有动力承担必要的个人风险来保卫和保护人民，其中许多人还转而勒索和掠夺当地居民。

28. 除了国家警察和武装部队，承担保护平民和民众人权责任的国家机构和机制缺乏能力、资源和政治支持。国家人权保护体系仍然薄弱。特别是，国家人权委员会不够独立，其工作人员缺乏专门知识、能力和财政资源，严重依赖联刚稳定团联合国联合人权办公室的技术和物质支持。城市中心以外地区也没有负责保护人民权利的民事机构，特别是司法机构，而司法机构是确保追究刑事责任所必不可少的。虽然对军事司法部门的国际援助改善了追责状况，但普通司法部门存在严重缺陷。没有执行过渡期正义的措施，有罪不罚文化在该国盛行。

3. 区域关系正在好转，但很脆弱

29. 乌干达和卢旺达之间不稳定的关系最近显示出改善迹象(见下文 B 节)，但卢旺达和布隆迪之间的关系仍然紧张。布隆迪政治和经济危机正在恶化，布隆迪问题调查委员会最近报告在 2020 年选举前夕出现了严重侵犯人权行为(详见 A/HRC/42/49)，[7] 这是该区域又一个令人关切的问题。

30. 此外，2006 年签署的《大湖区安全、稳定和发展公约》、大湖区问题国际会议详细议定书以及《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》(S/2013/131，附件)等区域合作架构分散且停滞不前，对刚果民主共和国和平与安全动态的演变影响有限。一些区域利益攸关方质疑《和平、安全与合作框架》是否仍有相关意义，尚未采取协商一致的战略落实根据这些协议做出的承诺。[8] 区域利益攸关方继续非法开采自然资源，表明该区域各国政府缺乏积极承诺。此外，卢旺达和乌干达似乎没有足够动力来应对在刚果民主共和国活动的卢民主力量

[7] 可查阅：http://webtv.un.org/media/watch/commission-of-inquiry-on-burundi-press-conference-report-to-42nd-session-of-hrc-geneva-4th-september-2019/6083360834001/?term=。

[8] 《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》仍然是刚果民主共和国和该区域和平与稳定的重要框架之一，可指导刚果的过渡。然而，在几年前商定达成《框架》后，国家和区域政治背景已发生变化，支持该《框架》的一些假设也发生了变化，其相关性，包括国家承诺的相关性，受到前政府以及该区域几个国家、特别是卢旺达的质疑。尽管采取了一些行动，但政府在履行承诺方面缺乏一致的战略和后续行动，使《框架》受到削弱。《框架》也被认为给刚果民主共和国带来了与其他国家相比不成比例的负担。

和民主同盟军的威胁，因为这些团体似乎不再对其各自来源国构成重大直接威胁，尽管它们在刚果民主共和国的存在继续危及该国东部的和平与安全。

4. 发展和人道主义方面的挑战

31. 刚果民主共和国的发展需求异常巨大，[9] 极端贫困人口比例从 2015 年的 71.7%增加到 2018 年的 73%。该国是世界上最贫穷的国家之一，77.1%的人口生活在每天 1.25 美元贫困线以下。

32. 刚果民主共和国国土面积较大，这本身就是一个挑战。基础设施需求巨大，大多数人口无法获得基本服务(保健、教育、卫生、电力)，[10] 导致对社会和经济的不满情绪，进而助长了武装冲突。没有经济发展，仍难以巩固和平、增强社会凝聚力和实现可持续发展。

33. 人道主义局势依然堪忧，特别是在流行病、粮食无保障和流离失所方面。刚果民主共和国是非洲国家中境内流离失所人口最多的国家。[11] 一些地区的境内流离失所者回返人数有所增加，但 2018 年估计仍有 231 万新增流离失所者。2019 年一些不安全地区的局势恶化，流离失所仍然是一个重大的人道主义挑战。此外，有 815 000 多名刚果难民住在邻国，同时有 50 万名来自邻国的难民住在刚果民主共和国。局势不安全和官僚障碍阻碍了人道主义准入，也影响了国内非政府组织和地方民间社会行为体的工作。在北基伍和南基伍省，60%以上的人口粮食无保障，其中有 20%以上处于危急状态。刚果民主共和国还受到反复出现的重大灾害的影响，包括地震、洪水、干旱和火山爆发。

34. 26 个省都受到流行病的影响，包括霍乱和麻疹(2019 年 1 月 1 日至 9 月 24 日期间，报告了 187 509 例疑似病例，死亡 3 736 人)，全国各地也持续爆发黄热病和小儿麻痹症。2019 年 8 月 1 日是政府宣布埃博拉疫情爆发一周年，疫情在北基伍、南基伍和伊图里省带来了重大挑战，截至 9 月 2 日已造成 2 045 人死亡。2019 年 7 月，埃博拉疫情被认定为国际关注的突发公共卫生事件。后来宣布在与南苏丹和乌干达边境附近、与卢旺达接壤的北基伍省会戈马和离布隆迪不远的姆文加(南基伍)发现了病例，说明病毒远未得到遏制，可能成为区域和国际性挑战。政治操纵和对埃博拉应急人员的威胁加剧了社区的持续不信任，阻碍了控制疫情工作。

[9] 在易卜拉欣非洲治理指数排名中，刚果民主共和国在 54 个国家中位列第 47。它仍属最不发达国家，其人类发展指数排名一直较低，在评估的 189 个国家中位列第 176。经济的吸纳能力不足以满足人口增长，经济多样化程度低，使经济易受冲击。非正规部门在经济中占主导地位(60%)，公共支出占国内生产总值的比例为 11%。

[10] 基础设施支出约为 2%，社会保护支出约为 1%。刚果民主共和国只吸引了很少的官方发展援助(约占其国内生产总值的 6%)。城市地区 35%的居民能用上电，而农村地区这一比例仅为 1%；城市地区 38%的人口能获得饮用水，而农村地区只有 14%。2015 年，被剥夺教育机会的比率为 28.7%，被剥夺入学机会的比率为 26.9%。

[11] 撰写本报告之时，正在统计该国最新的境内流离失所者估计数，尚待国家人道主义对话框架进行核实确认。

B. 和平与安全的契机

35. 尽管在和平与安全方面面临这些挑战，但仍有一些积极的国家和区域动向以及和平及恢复趋势值得强调，以便对局面有完整的了解。

1. 国家机遇

36. 大多数对话者强调，和平举行选举和移交权力是刚果民主共和国实现变革的积极机会。选举没有导致暴力争端，且卡比拉先生将权力切实移交给了齐塞克迪先生，该国民间社会和外交界的许多利益攸关方对此表示欢迎。让-皮埃尔•本巴、莫伊兹•卡通比和姆布萨•尼亚姆维西等反对派人士已返回刚果民主共和国，并表示愿意与新政府合作，这可能对当地动态产生积极影响，并开创建设性合作和民主对话的政治新时代。

37. 新总统当选后不久即公布了一项为期 100 天的计划，在其中作出了重要的改革承诺。这些承诺大多已转化为新总理 9 月初向议会提交的一项计划。

38. 此外，总统关于人权的言论和行动(包括释放 700 多名政治犯)，宣布支持追究持续侵犯人权和武装暴力行为的责任，以及打算改善治理和结束腐败，都发出了积极的信号。齐塞克迪先生誓言要改革安全部队的工资支付制度，为国家警察和刚果(金)武装部队提供更好的医疗服务和社会保护，并让破坏者出局。在这些方面已经采取了初步行动。已开始将刚果(金)武装部队人员轮调出某些地区，也开始向本该在几年前退役的武装部队成员支付拖欠已久的养恤金。值得注意的是，虽然没有正式的解除武装、复员和重返社会进程，但政权更迭带来了一波前所未有的武装团体自发复员的浪潮，其中包括开赛地区的卡穆伊纳•恩萨普和东部省份的其他团体。卢民主力量不再是一个重大威胁，最近据报其主要军事领导人被刚果(金)武装部队击毙，这可能会进一步削弱其力量。伊图里爱国抵抗力量(抵抗力量)同意进行对话。主要优先事项将是支持政府与抵抗力量之间最终达成协议并巩固该协议，随后开展解除武装、复员和重返社会进程。

39. 刚果民主共和国内外的一些观察家感到失望的是，引领变革方向和刚果共同阵线花了几个月的时间才就组建联合政府问题达成一致。尽管如此，艰苦谈判是有条不紊且和平进行的，没有发生街头暴力抗议，各机构在过渡时期继续发挥作用，这是刚果民主共和国社会及其领导人的功劳。齐塞克迪先生就职后八个月才任命新政府，这一时间段使民间社会、特别是妇女组织能够发表意见，呼吁建立一个区域平衡和包容各方的政府。新政府的组成证明这一呼吁已得到响应。虽然这届政府可能会被指责为过于庞大(有 65 名部长和副部长)，但目前有 12 个职位由女性担任。这一数字相对较低，不过妇女在正副部长中占 18%，是该国历史上最高的。刚选出的各省行政当局和省议会也为加快改革、包括旨在加强成果问责的改革提供了机遇。加快改革已被总统列为一个优先事项。

40. 国家安全机构在某些领域提升能力也值得注意。虽然国家安全部队的一些人员仍在侵害平民，但需要注意的是，哈佛人道主义倡议开展的一项民意调查表明，

近一半民众将国家安全部队视为值得信赖的安全之源。[12] 天主教救援与发展组织和斯德哥尔摩国际和平研究所 2019 年 9 月在南基伍进行的一项研究发现，几乎没有民众认为非国家武装团体具有合法性。

41. 近来，国家警察通过制定消除不安全状况行动战略取得了一些成功。[13] 虽然国家警察仍然缺乏设备和资源，但最高警察官员多次表示，国家警察有能力维持公共秩序和安全。据报 2018 年以来国家警察在维持秩序时也变得更为负责，减少了暴力的使用。[14]

42. 值得注意的是，刚果(金)武装部队已从秘书长关于招募和使用儿童的行为方名单中删除，据报刚果(金)武装部队在打击性暴力和性别暴力方面做出了重大努力。[15] 武装部队还表示，他们已改变做法，比如在打击民主同盟军时采用更加以保护平民为中心的战略。[16] 特别是在军事司法方面取得了重大进展。对高层人士的起诉，包括对军阀恩塔博・恩塔贝里・谢卡(恩杜马保卫刚果民兵组织)进行审判和对吉登・希米雷・姆维萨(恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派)签发逮捕令，表明了打击有罪不罚现象的一些政治意愿。2017 年通过了司法改革政策和优先行动计划，这为采取进一步改革和鼓励实施改革提供了契机。

2. 更加渴望和平

43. 刚果民主共和国充满活力、积极和有韧性的民间社会是建设和平努力的重要力量。虽然在政治和决策职位中，妇女、青年和历来被边缘化的族裔群体的任职比例仍然不足，但他们许多人仍然勇于发声，坚定致力于建设和平，包括在开赛地区、伊图里、北基伍和南基伍最偏远的地区。应让他们有机会获得权力和进入机构、向政府机构问责、要求尊重权利并推动改革，这是确保国家长期稳定的关键因素。天主教会(刚果民主共和国主教会议)在最近选举之前及选后管理方面发挥的关键作用证明了这一积极影响。为变革而战等民间社会运动已经证明，公民

[12] 截至 2018 年 12 月，50%的受访者表示相信警察确保了安全，而对刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)和联刚稳定团，这一比例分别为 48%和 15%。2015 年 12 月的调查数字更高，分别为 54%、50%和 24%。大多数受访者认为这些行为体的力量派驻不够：对上述三者持这种观点的受访者比例分别为 67%、61%和 53%。见 P. Vinck 等，“刚果之声：建设和平和重建民调”，2019 年 3 月。

[13] 消除不安全状况行动战略基于开设供民众拨打报警的免费电话号码。电话呼叫中心设在城市地区，由国家警察管理。联刚稳定团支持建立这些呼叫中心，国家警察针对报警采取行动。

[14] 6 月 30 日在戈马的示威活动中，有一人在被国家警察打伤后死亡，据报政府已指示警察官员确保对此进行问责。据报道，省警察局长被召至金沙萨解释此事，一位将军从金沙萨被派往戈马，向当地警察部队所有成员介绍他们的保护平民责任。

[15] 刚果(金)武装部队已通过加强保护儿童免受强奸和性暴力侵害的行动计划，但仍被列在秘书长关于对儿童实施强奸和其他形式性暴力的行为方年度名单上(见 A/73/907-S/2019/509，附件一，B 节)。刚果(金)武装部队确实作为已采取措施改善儿童保护的行为方出现在名单上。政府对军队和警察人员实施性暴力行为实行零容忍政策。2018 年，刚果(金)武装部队 66 名指挥官签署了打击与冲突有关的性暴力的承诺书。

[16] 贝尼的军官承认，对民主同盟军的追剿行动导致民主同盟军对当地居民发动报复性袭击。他们解释说已改变做法，优先考虑保护平民，而不是优先消灭敌人。

领导的运动有能力对当权者进行监督，使其保持警醒。最近开放的民主空间如果得以维持，将为这些群体对国家机构问责提供更多机会。如果举行地方选举，也可以为参与性民主在刚果民主共和国扎根提供良机。

44. 2019 年初以来，政府也展现了更强的政治意愿来应对性别不平等和妇女、和平与安全挑战，解决妇女在政治和决策中所占比例和参与度仍然有限的问题。总统将增强青年和妇女权能列入国家的核心优先事项。妇女在国家一级治理结构中所占比例有所增加，但在地方一级没有显著增加。值得注意的是，一名妇女(前政权中的性暴力和性别暴力问题总统顾问)当选为国民议会议长，另一名妇女被任命为青年及性暴力和性别暴力问题总统顾问。尽管刚果民主共和国妇女面临各种困难，但在战略审查小组访问过的所有地区，她们充满活力的领导、奉献精神和出色能力给小组留下了深刻印象。这突出表明刚果民主共和国妇女并不缺乏能力，大湖区各国负责性别平等问题的部长提出的公共机构中妇女所占比例不得低于30%的要求并不是遥不可及的。

45. 也存在有利于和平、和解和社区保护的内生结构，例如解决冲突的传统机制、宗教机制、有影响力的行为体和社区领袖。[17] 和平与调解的外部倡议，例如在朱古举行的各轮对话，也有助于加强地方能力。[18] 在联刚稳定团刚果民主共和国东部稳定和重建计划的框架内，在地方一级设立了常设地方调解委员会(如开赛的解决习惯冲突协商委员会)，以在土地争端案件中提供调解和仲裁服务，并缓和族群间紧张关系。

3. 区域机遇

46. 从过去三个月举行的一系列高级别和技术性会议的各份公报、谅解备忘录和其他协议来看，齐塞克迪先生和该区域其他领导人的外交倡议似乎正在取得成果。

47. 在安哥拉、刚果民主共和国和卢旺达新轴心内正在进行关于加强经济一体化的讨论，也在开展关于次区域和平伙伴关系的讨论。刚果民主共和国要求加入由布隆迪、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国组成的共同市场——东非共同体，这也为区域经济一体化和有序开发自然资源提供了机会。刚果民主共和国、布隆迪、卢旺达和乌干达已开始开展对话，讨论如何通过更大程度的经济一体化将自然资源转化为共同繁荣的驱动力。

[17] 例如，由传统领袖组织的“巴拉扎”在社区、县和省一级促进个人之间或团体之间通过谈判达成解决方案，实现和解。在北基伍省，各族领袖会聚拉瓦泽巴拉扎，努力向民兵进行缴械宣传。不过，近些年来这些机制的权威有所减弱，因为它们被认为缺乏包容性(很少包括少数群体、妇女和青年)。另一个原因是它们与国家行政当局之间存在竞争。天主教会的正义与和平委员会等宗教机制也通过调解和对话为解决冲突作出贡献，教会往往作为政治行为体发挥重要作用。最后，有影响力的个人可拥有非正式、自发和非结构化的权威，在冲突管理中可加以利用。2018年，在南基伍省乌维拉的比琼博，当地族群领袖展示了他们的积极影响，推动结束了分别由本国和外国武装团体支持的当地族群之间的大规模暴力。

[18] 在伊图里省朱古，联刚稳定团与地方当局一道开展宣传运动并组织了一轮对话，使各族群有机会讨论彼此的诉求。通过这一办法，发现了困扰该县的许多问题，各方已开始解决这些问题。

48. 安哥拉、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达最近举行的双边、三边和四方会议表明，该区域各国愿意缓和紧张局势，解决分歧，关注共同利益。[19] 2019 年 7 月在罗安达就刚果民主共和国东部安全形势举行的四方会议，以及几周前在金沙萨举行的该区域情报部门会议，都是朝正确方向采取的同样重要的步骤。刚果民主共和国是南部非洲发展共同体(南共体)的成员。南共体也仍然是促进刚果民主共和国东部和平与安全及其成员实现区域全面经济发展的相关论坛，这反映在 2019 年 8 月在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆举行的第三十九次峰会后通过的公报中。刚果民主共和国即将担任区域监督机制主席，这将有助于恢复履行刚果民主共和国和其他签署方在《和平、安全与合作框架》下作出的承诺。齐塞克迪先生决定重振国家监督机制，表明他决心履行刚果民主共和国在该框架下作出的承诺。

4. 国际机遇

49. 该区域以外的国际合作伙伴正在恢复或增加与刚果民主共和国的接触以及对该国的投资和支持。甚至连最初不支持齐塞克迪先生当选的一些会员国现在也开始一致支持他。双边捐助方、国际金融机构和区域组织也可能重新对支助该国产生兴趣。2018 年，部分经济指标出现改善，经济增长率达到 4.1%，通货膨胀率从 54%大幅下降至 7.7%。该国具有巨大的经济潜力，包括但不限于自然资源和水电开发和贸易以及利用农业能力，刚果咖啡产业的复兴就证明了这一点。维龙加联盟是民间社会、公共机构和私营部门之间公私合作伙伴关系的一个例证。该联盟通过促进旅游业、清洁能源以及可持续农业和渔业，促进了和平与繁荣。[20] 2019 年 6 月，国际货币基金组织在刚果民主共和国进行了 2015 年以来的首次第四条磋商。如新当局能够进行必要改革，则可赢得基金组织的重新参与，进而赢得主要多边开发银行和外国直接投资者的重新参与。

三. 情况设想

50. 对和平所面临的挑战和机遇的上述分析预测了未来可能出现的情况，包括带来积极变化的情况和最坏的情况。

A. 最好的情况：朝积极变化过渡

51. 最好的情况是看到齐塞克迪先生得以在政治舞台上站稳脚跟并推行一项渐进的改革议程。新总理于 2019 年 9 月初提交议会并获议会批准的四大支柱计划得到诚意执行。2019 年 9 月 18 日由每一位部长庄严签署的行为准则得到严格遵

[19] 安哥拉通讯社，《卢旺达和乌干达在罗安达签署谅解备忘录》，2019 年 8 月 21 日。

[20] 维龙加联盟正着力通过利用维龙加国家公园内的水资源创造可持续的电力来源，从而解决能源匮乏问题，并遏制非法生产木炭。已建成的水力发电站已为 5 000 户家庭提供电力，并使刚果民主共和国东部的一些企业得以扩张，特别是在农业加工领域。

守，违反其规定者被追究责任。[21] 联合政府执政到下一届总统选举时。政治反对派保持建设性，在避免暴力行动的同时发挥关键作用。

52. 民间社会继续享受民主空间扩大的成果，使他们能够密切关注政府的业绩，要求政府承担起责任，确保实现预期的积极成果，特别是在人权、媒体报道和改善社会经济条件的治理改革方面。

53. 政治稳定使国际金融机构和双边捐助方消除疑虑，并重新对刚果民主共和国进行投资，从而增加政府预算和增强政府能力，同时推动治理改革以及加强问责和透明度。政府寻求与联刚稳定团建立合作关系，并为稳定团负责任和可持续的撤出创造条件。国际行为体不会为了保护自身在刚果民主共和国的影响力和利益而进行干预，从而避免破坏该国的政治和经济稳定。

54. 尽管有相反的预测，布隆迪局势可能会改善。乌干达和卢旺达于 2019 年 8 月在罗安达签署谅解备忘录并于一个月后在基加利举行了后续会谈，两国关系也可能会改善。[22] 在信任增强和经济一体化与合作前景改善的区域背景下，使用代理人来解决内部或外部诉求的情况将减少。该区域的政治和经济和解将促使国家和区域两级再次有意愿通过协调的区域办法和安排来解除武装团体的作战能力，从而在打击民主同盟军、恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派、全国振兴和民主委员会、解放卢旺达民主力量和其他团体方面取得重大进展。

55. 在国家一级，政府的优先任务依然是使国家东部实现和平，并制定加强保护平民的行动计划。将在东部最不稳定地区逐步部署新改组、报酬适当且装备精良的刚果(金)武装部队。对长期服役的军官和在其行动区有既得利益的部队进行轮换并顺利调离。武装团体受到遏制并最终削弱。由于施加军事压力以及在通过新的解除武装、复员和重返社会框架后实施可行的安置方案，解除武装和复员的浪潮将继续。侵犯人权行为、特别是国家行为体所犯的侵犯人权行为开始减少。由于实施了立法和体制改革，而且民间社会和国际合作伙伴作为问责方积极参与其中，民主空间会扩大。增强妇女权能和妇女参与各级决策所面临的主要法律、政治和经济障碍减少，妇女开始享受更具保护性的环境并有更多机会将性暴力暴行诉诸司法。埃博拉危机得到控制。

B. 最坏的情况：大规模冲突死灰复燃

56. 最坏的情况是，在新政府中两股政治力量难以共处的背景下，总统宣布的一系列改革仍只停留在口头上，要么是因为缺乏承诺，要么是因为能力不足。主要部长、省长和将领不再效忠总统，使总统没有足够的回旋余地来推进其政治议程。刚果共同阵线挫败进行主要改革的尝试，刚果共同阵线与引领变革方向之间的紧张关系可能会加剧，联合政府内部的紧张局势也可能加剧。迫使现任总统下台的法律和政治压力很可能增加。反对派所有主要政治行为体在该国的存在也可能成

[21] 霍加狓电台，“Le Phare: Signature de l’acte d’engagement - gouvernement, les ministres la corde au cou !”，2019 年 9 月 19 日。

[22] “卢旺达和乌干达同意停止媒体相互‘反宣’”，《纪事报》(卢旺达)，2019 年 9 月 16 日。

为破坏稳定的因素。在效力低下的政策持续一年后，反对派觉醒联盟可能会失去耐心，从而导致政局不稳和民众动乱。新政府执政一年后也可能爆发宪政危机，要么总统利用特权解散国民议会，要么国民议会弹劾总统，这将加剧紧张局势和不稳定性。还存在违反宪法的风险：总统可能试图在没有议会多数席位和在各省中不占多数的情况下争取政治独立性，从而导致他的权威受到挑战。

57. 即使总统积极推进其改革议程，他所宣布的改革也存在风险：这些改革可能使不同的利益攸关方出现对立，并威胁到强大的固有利益。例如，推动改革刚果(金)武装部队以及将部队调离受冲突影响的地区(一些部队和高级军官在这些地区与武装团体勾结或掠夺自然资源)可能会引发安全部队的不满，而且可能像过去一样，导致叛变和叛乱。

58. 齐塞克迪先生基于区域合作和联盟的外交议程也可能被视为助长卢旺达在刚果民主共和国东部的影响力，从而导致民众不满。总统可能被视为为确保其合法性而将区域行为体置于比国内行为体更优先的位置，并且向邻国让步太多。

59. 最坏的情况还包括布隆迪、卢旺达和乌干达之间的紧张局势加剧。随着特别是布隆迪和卢旺达之间的不信任增加和紧张局势进一步加剧，区域合作的承诺无法实现。卢旺达反对派团体愈发能够从刚果民主共和国威胁基加利，这可能会促使卢旺达向刚果民主共和国部署军队，而这样做可能引发布隆迪或乌干达的连锁反应，它们可能也打算向刚果民主共和国部署军队。主要的刚果叛乱团体，诸如据报目前得到刚果(金)武装部队成员支持的恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派，可能会使不稳定局势加剧。在联刚稳定团逐步撤离的背景下，此类团体可能在刚果民主共和国东部获得控制权并威胁国家，而对改革议程和轮调计划不满的刚果(金)武装部队叛逃者可能会投靠它们，进而加强其势力。

60. 在这种情况下，该国一些地区的暴力事件可能会增加，可能出现大规模暴行，大量民众在境内外流离失所。由于一些复员战斗人员对没有获得重返社会的机会感到沮丧，开赛危机可能会死灰复燃。拖延已久的地方选举有可能进一步加剧政治上的两极分化，并可能被操纵用于在该国许多地区煽动暴力。遏制埃博拉危机的努力可能失败，疫情蔓延到多个省份和该区域国家，使总体局面更不稳定。

C. 最可能的情况：维持现状及相关风险

61. 刚果民主共和国未来很有可能出现一些最好的情况和一些最坏的情况，既有积极的趋势，也有消极的趋势。最有可能的情况是维持现状，在政治、安全和治理领域逐渐取得进展。尽管有政治意愿，但倡导变革的政府成员的行动能力将受到极大限制，预计政府在实施改革方面将面临严重阻碍。国家安全部队很可能在大多数情况下继续恃强凌弱，而武装团体可能继续在东部地区活动。在腐败猖獗和发展投资有限的背景下，预计为解除武装、复员和重返社会方案提供的资金依然严重不足。联盟内部和联盟之间的紧张关系和分歧可能导致议会瘫痪，弹劾总统或解散国民议会可能破坏金沙萨脆弱的政治稳定。

四. 联刚稳定团的任务仍具相关性

A. 联刚稳定团仍具相关性

62. 在赋予联刚稳定团的多项任务中，许多任务对于维持主要利益攸关方之间的政治对话、缓和各族群之间的紧张关系、鼓励武装团体解除武装和复员、促进人权、减少大规模暴力风险和保护平民至关重要，所有这些都是在稳定团开展行动的政治空间有限的背景下进行的。

63. 特别是，负责刚果民主共和国问题秘书长特别代表与非洲联盟等其他伙伴密切合作开展斡旋，推动为和平移交权力创造了有利环境。许多对话者报告说，联刚稳定团领导层平衡公正的立场产生了积极影响。在国家一级和省一级，据报联刚稳定团领导层的政治参与和斡旋在防止暴力升级、动员国家行为体保护平民和推进打击有罪不罚和腐败方面也起到了促进作用。

64. 有证据表明，联刚稳定团的政治宣传有助于逐步扩展妇女参与预防冲突和政治进程的空间。尽管在性别规范方面存在各种结构性挑战，但稳定团仍有空间继续进行斡旋和政治宣传，以确保将妇女的充分和切实参与纳入总体政治战略，而不是作为临时或机会主义的做法。

65. 保护平民是联合国刚果民主共和国观察团的一项授权任务，自联刚稳定团成立以来，也一直是稳定团的授权任务。多年来，联刚稳定团成为联合国系统的实验室，用于完善保护平民的多层面概念，开发更有效的保护平民工具和机制，并探索各种有效的军事姿态、警方举措和民事活动。联刚稳定团通过派驻力量和主动开展活动，为防止平民遭袭和拯救生命作出了贡献。联刚稳定团能够在手段有限和预算削减的背景下调整其保护平民的综合方法，包括从通过派驻力量提供保护改为通过投送力量提供保护，也可被视为过渡时期的积极经验。[23] 派驻力量和投送力量相结合的做法尽管存在不可否认的局限性，但可使稳定团扩大行动区域并成功应对重大保护危机。

66. 向基于社区的办法转变是稳定团的一大成就。稳定团建立了一个强大的平民保护体系，以加强复员力，并将社区和地方的国家行为体置于当地保护计划的核心。制定基于社区的解除武装、复员和重返社会办法，为前战斗人员及收容他们的社区提供支持，是这方面的一项宝贵举措。由联合国警察和国家警察联合制定的消除不安全状况行动战略也通过为民众建立免费热线以及联合国警察支持警方对所接电话采取干预措施，加强了各族群对国家警察的信任。

67. 联合国联合人权办公室的工作对在打击有罪不罚现象方面取得实质性进展起到了促进作用，在侵犯人权行为增多的情况下仍然具有高度相关性。由于为国家司法当局组织联合调查和审判提供了技术支持，包括在起诉支助小组支持下举行流动法庭听证，对严重侵犯人权罪行和国际罪行(包括危害人类罪和战争罪)的

[23] 由于部队和资源减少，联刚稳定团与稳定团文职部分密切合作，已从传统的静态部署转变为采取更加机动灵活的姿态，以应对更大地域范围的保护威胁。虽然军事部署更加灵活可以使稳定团应对更多民兵暴力事件，但这种做法需要提高机动性、灵活性和后勤能力。

定罪数量稳步增加。在联合人权办公室多年来的支持下，国家人权委员会被国家人权机构全球联盟评为“A 级”。联合人权办公室的参与还促成在国民议会内设立了人权委员会，并建设民间社会促进和保护人权的能力。持续的宣传和支持促成了许多积极动向，包括军事检察官的能力得到提高，政府承诺对军警人员的性暴力行为采取零容忍政策。对刚果(金)武装部队进行人权和国际人道法方面的培训，以及执行联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，以鼓励部署具有良好人权背景的武装部队和军官，在国家军队内部提高了对人权原则的认识，并激励军队针对侵犯人权行为采取补救行动。在稳定团儿童保护科开展工作后，武装团体也表现出已为释放儿童兵作出努力。

68. 鉴于上述情况和仍然存在的挑战，联刚稳定团今后的优先任务仍将是政治参与和斡旋、保护平民、社区参与和促进人权，战略沟通在其中将发挥关键作用。

B. 质疑授权任务所依据的假设

69. 为了确保这些优先任务依然具有相关性，必须质疑这些任务规定所依据的一些传统假设，以及这些任务的执行方式。如果不进行这种批判性的审视，稳定团将继续背负不切实际的期望并采取短期补救措施，在不知不觉中使刚果民主共和国各利益攸关方推卸自己应承担的消除冲突根源的责任，而其中许多根源是国内治理存在缺陷造成的。

1. 解除武装团体的作战能力

70. 需要重新审视的第一个概念是“解除武装团体的作战能力”。早在 2009 年，稳定团已开始与刚果(金)武装部队联合开展打击卢民主力量的强有力行动。联刚稳定团于 2013 年获得授权开展联合或单方面进攻行动，以解除武装团体的作战能力。稳定团与刚果(金)武装部队一道成功打击了“3•23”运动叛乱分子，这是各种因素出色结合的成果。这些因素包括：政府的政治意愿；刚果(金)武装部队的专业精神、主动性和领导力；区域行为体的支持；外交努力取得成效，使“3•23”运动不再得到区域支持；联合国新部队锐意采取强有力态势；作为正规军行动的“3•23”运动沿袭常规结构和战术。自那时以来，联刚稳定团的干预旅开始了针对民主同盟军和卢民主力量的行动，但未能一举击溃这两个团体中的任何一个。战胜“3•23”运动的助推因素已经消失。政府打击武装团体的意愿有限，政府与联刚稳定团之间在哪些武装团体需要优先对付的问题上存在分歧，卢旺达和乌干达降低了对解决民主同盟军和卢民主力量的兴趣，民主同盟军使用了非对称方法，而联合国部队(特别是干预旅)对此准备不足。无论试图采取何种行动，都受到上述因素的掣肘。

71. 尽管情况发生了这些变化，但人们继续不断推动采取军事应对措施，特别是针对民主同盟军。民主同盟军往往被笼统说成是成分单纯的单个敌人，被贴上与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)有关联的“恐怖主义”或“极端主义”团体的标签。尽管众所周知民主同盟军信奉极端主义意识形态，使用具有破坏性后果的恐怖主义战术，但许多分析人士，包括依照第 1533(2004)号决议设立的刚果民主共和国问题专家组(S/2019/469)并未发现其与伊黎伊斯兰国之间有直接联

系的证据，并警告不要这样加以笼统对待。专家进一步指出，民主同盟军包含许多派系和武装行为体，其利益和动机各不相同。[24] 由于人们呼吁以武力解除民主同盟军的作战能力，许多国家和区域利益攸关方不断向联刚稳定团及其干预旅施压，要求他们要更善于在丛林环境中开展戡乱行动，以有效打击民主同盟军。最近甚至从巴西调来一个流动培训队，以加强稳定团和干预旅的技能，这使人们对更强有力、可能是单方面的进攻行动有了更高预期。

72. 联刚稳定团在开展军事行动五年后，仍未能解除民主同盟军的作战能力，却一直是后者成立以来最致命袭击的目标。值得一提的是，就进攻行动对保护平民的影响仍然存在争议，因为这些行动似乎将该国的暴力程度抬升至十年来的最严重水平，造成附带损害，并引发针对社区的报复性袭击。

73. 对武装团体和族裔间冲突的政治操纵是影响武装团体相关动态的一个主要因素。大多数所谓的武装团体是自卫团体和玛伊－玛伊团体，这些团体立足于当地社区，但往往受到有影响力的政客或商人、县行政长官或刚果(金)武装部队省级或国家级高级军官的控制和操纵。[25] 规模更大、结构更严密的武装团体也与国家和区域行为体有着密切联系，有时还从国家安全行为体的共谋中渔利。[26]

74. 联合国维和行动从来都不是发动战争的适当工具，而且从历史的角度看，维和行动在支持政治进程方面比在军事行动方面更成功。如果没有与主要武装团体接触并解决引起安全危机的原因的总体政治战略，刚果民主共和国的许多安全危机都无法通过军事办法加以解决。虽然 2017 年战略审查已确认了这一点，但安全理事会似乎未加注意，其第 2463(2019)号决议第 29㈠(d)段强调军事行动的措辞就是明证。

75. 对解除武装团体的作战能力的关注似乎在很大程度上令稳定团文职部分的活动黯然失色。大多数刚果人将联刚稳定团与其军事部分混为一谈。这突显了今后新闻和传播工作的战略重要意义，不仅是为了消除上述想法，也是为了在使用武力方面增强民众对稳定团任务的理解。

[24] Jason Stearns，“Inside the ADF rebellion: a glimpse into the life and operations of a secretive jihadi armed group”，November 2018.

[25] 地方紧张局势和武装团体经常被县行政长官或在金沙萨的政治行为体和有影响力的领导人操纵，开赛地区的情况就是明证。

[26] Jason Stearns 等，“Congo’s inescapable state: the trouble with the local”，*Foreign Affairs*，16 March 2017。正如文章所指出的，“在刚果很难找到不受精英政治影响的地方争端。刚果东部和该国其他地方大多数旷日持久的派系冲突都是由地区、国家或省级政治行为体挑起、利用或维持的，他们利用民众的不满情绪，使用煽动性言辞引导舆论攻击对手，并煽动武装团体将对手作为攻击目标。主要是武装团体的暴力行为造成了社区之间的持续冲突，而不是社区分歧滋生了暴力行为。即使看起来纯粹是地方性的纠纷，也往往与国家政治深深地交织在一起。”

2. 保护平民

76. 虽然保护平民仍然是该国东部和开赛地区的优先关切问题，但联刚稳定团在执行保护平民任务时遇到了若干意想不到的困难，需要在过渡期这一背景下重新斟酌。

77. 联刚稳定团一直奉行注重产出、以任务为导向的保护战略。到目前为止，稳定团一直在努力完善自己的保护平民系统、战略和工具。这对于改善维和人员对当地居民所受暴力侵害的响应以及拯救生命而言至关重要，但往往会削弱国家当局在承担保护责任方面的首要作用，并减少政府在保护平民方面的问责。已开发的创新工具如联合保护小组、社区联络助理和社区警报网络等有助于服务和加强稳定团的内部职能，但在国家自主权和国家接受度方面收效甚微。

78. 此外，稳定团的保护平民办法通常与维持在当地取得的成果所需的总体政治战略脱节。稳定团正在努力预防和应对全国各地针对平民的暴力行为，这已成为一项日复一日、注重军事、永无止境的任务，往往会分散稳定团的注意力，使其无法专注开展解决暴力侵害平民的根源所需的政治工作。多起未能保护平民的事件导致越来越多的人呼吁加大使用武力，最终导致在目前的任务规定中，进攻行动成为保护平民工作流程的一个组成部分。若要使撤出战略既负责任又可持续，联刚稳定团应停止充当消防员；相反，应投入政治资本，发展出一项强有力的政治战略，以确保国家行为体履行其提供保护的首要责任。促成伊图里爱国抵抗力量遣散复员的多管齐下、政治驱动的战略值得效仿。

3. 稳定与和平“项目化”

79. 对支撑联刚稳定团的稳定办法的各种假设也需进行重新审视。为着力维持稳定，开展了短期的、由项目驱动的和平努力，却缺乏一项明确的通盘政治战略来推动所有组成部分的多层面工作。稳定团各科室往往以各自为政的方式开展活动和项目，有时会重复劳动或遗漏另一个科室已经提交的分析。减少社区暴力活动、速效项目以及民政科和稳定支助股开展的活动无疑对缓解当地紧张局势、建立社区复原力和避免冲突升级起到了促进作用，但这些举措并不总是与应对破坏者、造成危机的因素以及危机结构性原因的更高级别的政治工作挂钩。稳定团已成为一台庞大的机器，其所承担的方案活动本可由联合国国家工作队、合作伙伴或有时由当地行为体更有效和更可持续地开展。审查小组一致认为，必须停止靠增加短期项目数量来填补只能通过系统性政策改变才能弥合的众多差距的做法。[27]

80. 由于政治在根本上陷入僵局，而且缺乏国家战略，解除武装、复员和重返社会方案和安全部门改革特别受到上述这种弥合差距做法的影响。在缺乏适当和有效的国家解除武装、复员和重返社会框架和关于国家军队内部整合的明确政策的情况下，稳定团已开始制定计划，为愿意解除武装的武装团体提供短期替代方案。这些方案包括减少社区暴力和支持社区内短期复员援助的小型举措和项目，但目前仍然缺乏以重返社会为基础的解决方案。

[27] Stearns 等，“Congo’s inescapable state”。

4. 能力建设

81. 能力建设活动和为国家能力提供支持也被广泛认为是加强善政和确保政府机构履行职能并提供社区所期望的服务的重要倍增因素。然而，应对比联合国国家工作队或其他合作伙伴，重新审视维持和平特派团对此类活动的长期附加值，以确保有效过渡。时间过长的能力建设和援助可能会削弱国家自主权和领导力，并成为永无止境的活动，令现状无法得到改变，使当地利益攸关方陷入惰性。

五. 联刚稳定团负责任撤出的条件

82. 如本报告前文所述，为联刚稳定团负责任和可持续撤出创造条件的责任首先在于刚果民主共和国人民和政府。今后，联刚稳定团的任务设计应是为国家利益攸关方承诺采取的行动提供支助，以便切实解决安全理事会到目前为止认为对国际和平与安全构成威胁的不稳定和暴力的驱动因素。新总统和他的团队已经启动了其中一些行动，现在需要将这些行动纳入一项整体政府变革战略，以利用现有的国家和区域机会，巩固成果，并为持久和平和包容性发展奠定基础。2019 年 9 月初在国民议会上，总理在他的新政府就职典礼上发表了就职演说，阐明了这一战略的关键内容。

83. 由于政府刚刚成立，战略审查小组未能获得相关内阁部长关于如何最好地确保联刚稳定团负责任和可持续撤出的官方意见。尽管如此，战略审查小组还是会见了一些政府高级官员和包括民间社会代表在内的其他主要国家利益攸关方，讨论当局需要做些什么来应对刚果民主共和国和平与安全面临的持久挑战，为联刚稳定团负责任和可持续的撤出创造条件。下文将根据这些互动交流的结果，概述关键的政治和体制改革承诺，这些承诺可以作为旨在保持和平的过渡契约的基础，如下文第 145 至 154 段所述，该契约将指导即将到来的过渡。

A. 政治条件

84. 切实的区域合作举措对于最终巩固和平成果和解决刚果民主共和国东部暴力行为的动因至关重要。如前所述，安哥拉、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达于 2019 年 7 月举行的四方首脑会议和 8 月举行的南共体首脑会议的成果侧重于刚果民主共和国和大湖区的安全稳定，这是朝正确方向迈出的一步。[28] 卢旺达和乌干达于 2019 年 8 月签订了旨在缓解两国紧张局势的谅解备忘录，这被认为是加强区域安全和经济合作方面的同样有前途的进展。国家监督机制协调员表示，齐塞克迪先生决心履行刚果民主共和国在《和平、安全与合作框架》下的承诺，其中包括深化安全部门改革、改革解除武装、复员和重返社会工作、通过权力下放巩固国家权力、提供基本的社会经济服务以及推进和解、包容和民主化。

[28] 南部非洲发展共同体(南共体)，2019 年 8 月举行的第三十九届南共体国家元首和政府首脑会议公报。

85. 大多数外国和地方武装团体在该国东部地区活动。平定这一地区是齐塞克迪先生已宣布的优先事项。[29] 主张对话和谈判以及军事压力并举的多管齐下战略(例如应对伊图里爱国抵抗力量时使用的战略)被认为是应对民主同盟军等其他武装团体时可复制的做法。总统决定任命一名个人特使与该团体开展讨论，这是朝着正确方向迈出的第一步。

86. 在这方面，政府应表明致力于部署刚果(金)武装部队专业人员，这些部队人员能够并愿意在和平与安全受到武装团体威胁的地区解除武装团体的作战能力。最近对某些地点的部队实行轮调，并计划向冲突地区派遣刚果(金)武装部队两个旅，这些都是同样有前途的措施。

87. 此外，政府必须表现出坚定的承诺，致力于解除助长暴力的破坏者的作战能力，政府内外的一些关键对话者强调了这一点。一些军事和政治行为体支持针对平民的武装暴力，以军事或财政援助武装团体的方式违反武器禁运，[30] 并参与非法开采和交易自然资源。尤其需要对这些行为体展开调查和起诉。

88. 政府应履行其最近所作的承诺，即在不久的将来通过一个资金充足的新的国家解除武装、复员和重返社会框架。在这方面，总统表示反对不加区分地将武装团体整编入刚果(金)武装部队。对那些接受整编的人应进行适当审查，根据刚果(金)武装部队的招募需求和既定标准进行挑选，他们应接受培训，并随时准备到该国任何地方服务。政府应进一步致力于制定前战斗人员复原援助和重返社会的具体战略，特别注意前战斗人员重新融入的社区的复原能力，并提供可持续的经济机会，防止已复员的战斗人员返回武装团体。

89. 政府致力于通过专门、强大和多层面的国家保护战略来改善保护平民，这项承诺也极为重要。一些官员表示，政府应履行责任，保护没有联刚稳定团驻留的地区的平民。最终，体制和治理改革将使平民能够享受最低标准的保护。然而，在此期间而且在保护被视为善政的一项部分之前，迫切需要在国家、省和地方各级实施由刚果行为体自主和领导的保护平民具体举措、活动和工具。因此，政府应在联刚稳定团的支持下，致力于为受冲突影响的地区制定和执行这样一项保护战略。这一战略应由政治主导，包含防止或应对各种保护关切的具体综合措施，并应由政府各实体参与。

90. 除了提供实体保护，还应采取具体行动落实权力下放，为所有省份分配必要的资源以确保国家安全、执法和司法的正常运作，并支持省级发展计划。

[29] 政府已对恩杜马保卫刚果民兵组织-革新派领导人吉登・希米雷・姆维萨签发逮捕令。逮捕和审判此人将发出有意义的信号，表明政府确有决心打击有罪不罚现象，不再容忍被武装团体控制。

[30] 安全理事会第 1493(2003)号决议要求所有国家，包括刚果民主共和国，确保不向刚果民主共和国境内各运动和武装团体直接、间接提供援助，特别是军事和财政援助。

91. 对地方冲突采取建设性的国家解决办法至关重要，包括为此正式建立专门结构联络地方和国家两级。宣布了解决土地问题的行动计划，这是在这方面作出的重要承诺。

92. 实践证明，刚果民主共和国的妇女是重要的和平调解人，她们通过各项举措为在社区内建立信任和信心作出了贡献。在这方面，需要开展有的放矢的专门投资，将目前的势头转化为实现可持续和平的政治支持因素。应继续努力增加妇女在传统的建立和平架构中的代表性。

B. 体制改革

93. 通过和实施必要的安全和法治改革应是政府的优先承诺，以确保所部署的国家行为体提供民众期望的服务。

94. 应坚定承诺继续推行亟需的安全部门改革。据报政府打算就安全部门改革问题与主要国际合作伙伴重启对话，这是值得欢迎的进展。政府已开始将武装部队人员轮调出某些地区，正在考虑将通过电子系统支付工资的做法系统化，并已开始为本应在几年前就退役的刚果(金)武装部队成员支付养老金。实现国防和安全部队的专业化和改善部队工作条件，包括提供合适的营地、为部队成员及其家属提供医疗保健和为本应退役的部队成员提供养老金等做法将大大有助于提振士气和遏制掠夺性做法。政府应进一步展现决心，根据将通过的方案法和对军队需求的分析，制定明确的招募、审查和培训程序和标准，确保军队专业化。政府应制定自己的体系和政策，确保国家武装部队的人权尽职调查。为了进一步恢复国家权威，应努力批准新的国家警察 2018-2022 年五年期行动计划，并执行 2010-2025 年长期战略框架。此外，为了促进在国家行为体和更广大民众之间建立信任，必须作出专项努力，确保安全部门促进性别平等。为此应提高妇女的代表性，投资建立必要的系统，如监督机制或与安全行为体订立的社会契约，使妇女能够为安全优先事项提供信息并施加影响。还必须作出努力，系统地纳入妇女前战斗人员和与武装团体有关联的妇女，并消除阻碍她们参与安全部门的政治、结构和社会障碍。

95. 政府应致力于加强、资助和支持国家人权委员会，并致力于确保该委员会在省级有人员驻留，与各省人权委员会一道运作。还应考虑设立国家机动队，负责提供培训和辅导、为军事和民事司法系统中的诉讼提供支持、开展特别调查。

96. 民主化进程应该继续下去。必须促进和保障妇女更多地参与地方治理机制等公共机构和决策，并促进和保障对政治权利和基本自由的维护，包括表达权、和平集会和结社权。

97. 齐塞克迪先生致力于开放民主空间和改善人权，已释放了大约 700 名政治犯。在 1 月 24 日的就职演说中，他承诺将媒体转变为真正的第四大产业，并在世界新闻自由日承诺将媒体转变为法治的关键发动机之一。然而，反对派的一个电视频道在 6 月份遭到关闭，这令人关切。政府应该保证任何人都不会仅仅因为发表意见或和平行使人权而被逮捕、拘留或起诉，保证媒体有空间切实制衡当权者。

98. 为了保证刚果民主共和国的民主空间得以保存和扩展，政府必须承诺通过必要的立法框架，包括为此进行司法部门改革，通过保护民间社会组织、人权捍卫者、记者和媒体的法律框架，并执行宪法、关于性暴力和性别暴力的国家法律和关于性别均等的法律中规定的 30%的性别配额。此外，有必要倡导和支持通过政党行为守则，以加强妇女参政，确保建立适当环境，防止政治暴力和导致妇女受到排斥的其他基于性别的陈规做法。

99. 采取具体步骤，通过独立的反腐败机构和具体立法打击腐败以及增加公共事务的透明度也非常重要。欣见新政府为加强政府官员的问责采取了初步措施。政府需要特别承诺为大规模暴行的受害者建立过渡期正义程序，加强国家问责机制，并确保针对记录在案的侵犯和违反人权行为采取后续行动。这项承诺对刚果民众至关重要。[31]

100. 战略审查小组认识到，期望在建议的联刚稳定团撤出前三年过渡期间开展上述政治和体制改革可能不切实际。不过，审查小组认为，启动实施这些改革将可维持积极变化的势头，并为联刚稳定团在过渡期内作出负责任和可持续的贡献创造有利环境。

六. 调整联刚稳定团今后的任务

101. 联刚稳定团的总体撤出目标是：使国家利益攸关方有能力创造和维持最低限度的条件，从而使刚果民主共和国能够巩固所取得的成果，并开始从稳定过渡到积极的和平与包容性发展。

102. 将根据这一目标规划和执行联刚稳定团今后的优先事项。这些优先事项将遵循国家自主权和领导权、政治优先以及利用现有的和平基础设施实现自我维持能力等原则。[32] 为支持这些优先事项，稳定团一旦获得适当资源，就逐步将以前获授权任务的责任移交给国家当局、联合国国家工作队和发挥支助作用的其他国际伙伴。稳定团还将制定管理过渡工作所需的流程(见下文第 145 至 154 段)。

[31] 来自民间社会的许多对话者提到人权高专办关于刚果民主共和国的调查报告，报告记录了 1993 年至 2003 年期间实施的侵犯人权行为(人权高专办，《刚果民主共和国，1993 年至 2003 年，关于 1993 年 3 月至 2003 年 6 月期间在刚果民主共和国境内发生的最严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为的调查项目报告》，2010 年 8 月)。他们赞扬了这份报告，但同时要求除了进行报告和调查外，还应采取措施，特别是对施害者采取能见度更高的问责措施。

[32] S/PRST/2017/27(“安全理事会重申各国政府和当局在确定、推动和指导保持和平的优先事项、战略和活动方面负有首要职责”。“安全理事会重申各国必须在建设和平过程中享有自主权和领导权，由政府和其他所有国内利益攸关方共同承担保持和平的责任”。“安全理事会强调指出政治优先应成为联合国解决冲突办法的标志”)。

A. 联刚稳定团的优先任务

1. 政治参与和斡旋

对国家关键改革和政策的支持

103. 在即将到来的过渡时期，应该交给联刚稳定团的最优先任务是发挥持续和积极主动的政治作用，以支持通过和实施各种治理、机构和立法改革，其中一些改革上文已经提到。应优先关注可在中短期内为联刚稳定团负责任和可持续撤出创造有利条件的改革和政策，其中包括进行安全部门改革、建立新的国家解除武装、复员和重返社会框架、制定强有力的人权和法治议程、创建有利于公民积极参与制定影响其生活的决策的保护性环境，以及为难民、境内流离失所者和需要人道主义援助的民众提供持久解决办法。安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案均应在性别平等和妇女、和平与安全框架和办法内制定。还可通过联刚稳定团的政治宣传，推动建立管理关键采矿活动的有效的国家文职结构。

104. 关于安全部门改革，联刚稳定团应鼓励双边行为体和捐助者提供必要的技术和财政支持，以巩固迄今取得的成果，并支持执行这一改革议程的关键组成部分。稳定团应加强斡旋，支持通过关于武装部队的方案法，支持执行关于军事、警察和司法的现有立法，这些立法并未始终得到尊重，也未转化为政策、计划和行动。

105. 稳定团还应通过斡旋，继续帮助政府根据全面、多管齐下的战略，制定经振兴的国家解除武装、复员和重返社会框架，该框架可作为因地制宜的地方一级解除武装、复员和重返社会举措的参考。这一战略应包括关于武装团体的注重实际和可执行的规定，特别是关于武装团体重返社会的规定，没有这些规定，解除武装和复员将是不可持续的。稳定团还应努力加强与秘书长大湖区问题特使办公室以及邻国的协调，以促进建立在解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置基础上的区域方案，并改进目前“以卢民主力量为中心”的解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置框架，以便应对民主同盟军以及其他近期成立的布隆迪和卢旺达武装团体。

106. 稳定团还应致力于斡旋以及政治参与和宣传，以支持与保护平民有关的第一级和第三级战略(分别为通过对话和接触提供保护、建立保护环境)，支持国家、省和地方当局通过并实施相关治理改革、政策和行动，同时顾及性暴力和性别暴力、冲突中的性暴力以及儿童保护。联刚稳定团的保护平民做法应以全面的、政治牵头的预防和应对计划为基础，以摆脱将保护工作军事化的局面。因此，稳定团应采取政治战略，支持政府在国家、省和地方各级解除引起不稳定的破坏者的作战能力。这种战略应以认真评估地方动态以及分析激励因素和利益如何受到影响为基础，以便确定在各级对行为体施加影响的切入点。对不同性别的动因分析也应该是这项工作的组成部分。

107. 由于将重新定位联刚稳定团的保护方法，以便支持由国家主导的保护战略和活动，稳定团的斡旋工作也将努力支持政府建立自身的保护平民体系。稳定团还应提供促进人权和法治的战略咨询意见，倡导改革司法系统和通过经修订的法

律框架，以加强对民间社会组织、妇女和平建设者、人权维护者和记者的保护，并倡导开展久拖不决的监狱改革。另一项关键工作是鼓励制定具体立法和政策，减少官僚障碍，以保护人道主义行为体的活动和准入。

108. 斡旋工作还应与人道主义国家工作队和发展伙伴密切协调，设法帮助政府为难民、境内流离失所者和需要人道主义援助的人设计持久解决办法。在地方一级，将需要稳定团关注支持省级当局促进收容社区和流离失所人口之间的和平共处和信任，并为境内流离失所者的自愿回返和重新融入创造条件。

109. 为了在刚果民主共和国东部和每个受冲突影响的省份建立可持续和平，需要解决认同与包容、土地所有权及土地获取、流离失所和重新安置以及传统权力继承等长期存在的问题。联刚稳定团应在地方一级消除冲突驱动因素，并借助政治工具推进和平，比如支持社区参与和地方一级有组织的对话；协同联合国国家工作队或其他相关伙伴，与国家一级主要政府行为体和部委进行接触和宣传；协同秘书长大湖区问题特使办公室，与大湖区问题国际会议、南共体和非洲联盟等区域和多边组织进行接触。

促进对话

110. 在国家一级，稳定团领导层还应监测、维护并视情况谨慎培育使新政府在近八个月和平但艰苦的谈判之后得以产生的政治共识。鉴于政府的构成较为独特，各行政权和立法权中心在政治精英之间分配不均，这种共识对于政府的有效运作和在联刚稳定团撤出前即将开始的过渡期间实现上述改革至关重要。

111. 与对区域、国家和地方各级的冲突动态有影响的国家和非国家行为体，包括武装团体本身接触，也应是这项优先任务的一部分。应在国家主导的致力于平息该国东部局势的多部门政治战略的框架内，加强向对话进程、地方和平协议以及政府与武装团体之间的解除武装、复员和重返社会谈判提供支持。应该进行对话，以支持国家和非国家行为体防止和缓解族群间暴力，并阻止武装团体威胁平民。

112. 稳定团还应致力于推动建立有利的法律、政治和社会经济环境，使刚果妇女能够积极有效参与区域、国家和地方对话以及国家、省和地方各级的所有决策领域。正如关于冲突后过渡的多项研究所清楚表明的那样，在这一关键时刻发挥妇女的领导潜力，对于长久维持改革所产生的和平红利至关重要。

113. 在区域一级，联刚稳定团还应与秘书长大湖区问题特使办公室密切合作，支持刚果民主共和国执行各项区域协定，包括《和平、安全与合作框架》，特别是其中关于减少在该国领土上活动的武装团体的威胁的条款。

战略传播和分析

114. 由于上述原因，战略新闻与传播将是过渡战略的一个关键组成部分，该战略将使稳定团能够在逐步撤出过程中倡导和支持改革议程，鼓励问责，促进对话，并管理期望。

115. 为了表明其新的以过渡为导向的心态，联刚稳定团需要改变以稳定团为导向的新闻战略，从着重宣传自己的成功故事转向传播报道国家和地方的成就。这可以包括宣传在国家和省级执行政府治理、安全和发展改革议程所产生的早期红利。还可宣传刚果(金)武装部队、国家警察和其他国家行为体的成就，以激励它们改善业绩，并帮助恢复民众之间的信任。

116. 稳定团还应支持呼吁保护民主空间，使民间社会能够追究国家机构的责任，并呼吁为民间社会提供发声的空间和手段，包括为此发展独立、专业和受保护的媒体。还需要支持在面对逆境时以社区为基础的复原力和警惕性，并放大包括妇女和青年团体在内的民间社会行为体的声音。这些措施都应着眼于鼓励所有国家利益攸关方相互监督，促进国家责任感和问责制。鉴于在刚果民主共和国，电台仍然是主要信息来源，而该国缺乏新闻自由与保护的适当法律框架，稳定团的霍加狓电台将在这一传播战略中发挥核心作用。霍加狓电台仍然是联刚稳定团和整个联合国系统不可或缺的政治工具，特别是在过渡时期，因此需要优先予以保留。其无与伦比的全国覆盖面和信息公正的声誉，将为稳定团提供一个宣传和扩大其斡旋工作的充满活力、方便易用的平台。

117. 为了有效地在国家和区域两级提供斡旋，稳定团还必须有强大的分析、监测和调查能力。稳定团应加强对政治行为体和动态的分析，对破坏者和支持破坏行为者进行全面摸底，并支持国家行为体与他们接触或解除他们的作战能力，以消除不稳定的驱动因素。稳定团应利用其所有专业知识，为其政治战略和打击武装团体的战略提供信息，并避免随机和不可持续的接触。

2. 人权和保护平民

人权监测、调查和宣传

118. 人权状况将是衡量在和平、安全和法治方面的各项努力所取得进展的主要晴雨表。因此，稳定团在开展斡旋和政治参与时应系统地纳入人权工作，以支持东道国优先考虑为平民人口创造保护环境的改革、政策和行动。联刚稳定团将支持刚果民主共和国当局调查和起诉侵犯人权行为，并采取问责和缓解措施。稳定团应基于对冲突各方进行的人权监测、调查和宣传，制定各级政治战略。

119. 因此，即使稳定团的工作重点是受冲突影响的地区，联合国联合人权办公室也应在全国范围内开展监测、宣传和调查活动。为了实现真正的和解与持久和平，稳定团需要努力确保不让那些实施严重违反人权和人道主义法行为的人逍遥法外。特别是，它应进行斡旋，确保安全部门改革、治理改革及解除武装、复员和复返社会方案不会容忍那些实施违法行为的人。稳定团还应支持国家考虑建立过渡期正义程序。

保护平民的独立能力

120. 鉴于要进行过渡，稳定团保护平民的做法应从稳定团驱动的保护平民系统转变为支持国家主导的保护平民战略。为此，它应加强任务移交工作，并鼓励国家在保护平民方面发挥领导作用。然而，在向国家主导的保护战略和系统转变的

同时，联刚稳定团应保持在其行动区内以有效、及时和负责任的方式独立保护平民的能力，防止平民受到人身暴力的威胁。

121. 虽然国家自主权和领导权应是指导过渡进程的关键原则，但在无法保证国家行为体对和平的承诺及其将公民置于可持续发展中心的意愿的情况下，实施国家自主权存在固有的挑战。在不排除局势可能恶化为最坏情况的背景下，保持独立的保护能力将确保以负责任和以人为中心的方式进行过渡。

122. 为此，联刚稳定团应对保护平民采取灵活、模块化和动态的做法，并保留使用一切必要手段保护平民的权力。稳定团的各个旅将继续确保在整个过渡期间派驻力量和投送力量之间的适当平衡。稳定团派驻的军事力量应继续保护六个受冲突影响省份的平民，并随着刚果(金)武装部队接管战略阵地而逐步撤出。联合国警察应加强其在城市地区的派驻力量和社区警务，并应对非军事威胁，包括民兵和族群间暴力，直到国家警察能够管理这些地区发挥作用的警察局和消除不安全状况行动战略。与此同时，联刚稳定团应通过投送力量加强其保护能力，同时让政府官员参与投送力量举措，以预防和应对在六个受冲突影响省份爆发的危机。如果任务期限延长，干预旅应侧重于支持刚果(金)武装部队向对平民构成重大威胁的重点武装团体开展进攻行动，并作为预防和应对平民受到的重大威胁的额外强大能力而发挥作用。

123. 稳定团应保留分析能力，通过社区联络和预警系统等方式，预防和应对保护平民方面的重大关切问题。特派团联合分析中心、政治事务科、民政科和所有其他相关部门应在同地办公并进行合并，以帮助确保它们密切合作，找到保护平民的潜在手段和压力点，并在各个层面进行有效干预。建立流动监测和报告小组将有助于在稳定团缩编时保持对保护平民方面的威胁和脆弱性进行多学科分析的能力。人权监测、报告和分析，包括关于与冲突有关的性暴力的人权监测、报告和分析，将继续生成预警信息，并为制定国家主导的保护平民战略提供依据。

124. 目前妇女保护的做法是基于这样一种看法，即妇女总是受害者。虽然稳定团在执行任务时有必要采用这一做法，但应建立一个以预防和应对行动为重点的政治框架，使妇女网络被确认为在其中能够平等发挥伙伴作用。

3. 增强民间社会的力量是撤出的优先目标之一

125. 在刚果民主共和国大力建设和平生态系统将是实现过渡的关键。所提出的理念转变，即转向国家自主权和领导权，不仅关系到国家，而且关系到所有国家行为体。联合国及其合作伙伴应确定哪些个人、团体、机构或机制能够在各个层面推动积极变革，并相应增强他们的权能，建立促进和平的基础设施。

126. 除了为支持国家机构提供斡旋外，联刚稳定团还应帮助确保包括人权捍卫者、妇女组织和媒体在内的民间社会具备必要的能力、空间、结构和机制，从而在向新政府问责方面发挥重要作用。

127. 还应鼓励民间社会行为体积极参与地方和国家两级的和解与调解努力。在能够产生积极影响的地方，应让它们参加与非国家武装团体以及影响冲突动态的

破坏者和支持破坏行为者的对话和其他接触活动。过渡期间的一项关键任务将是与联合国国家工作队逐步合作，以性别均衡的方式为记者、调解人、人权倡导者、和解机制和委员会以及地方保护委员会提供培训和支助。

B. 将在联刚稳定团支持下移交的任务

128. 在执行这些优先任务的同时，联刚稳定团应开始负责任地移交下列任务，移交工作将参考下文第 145 至 154 段讨论的保持和平过渡契约进行，其中提出了这种移交的指导方针和方式，以确保其能够自我维持。

1. 方案任务

129. 方案任务应逐步移交给政府、联合国国家工作队和其他合作伙伴，作为支持国家利益攸关方逐步承担和平与安全责任的一种手段。不过，稳定团应保留咨询能力，因为这些能力对于支持政府实施改革和协助国家行为体在国家和省级履行行政、国防、安全和法治职责将至关重要。稳定团可通过开展联合活动、辅导、培训、派遣流动团队和实施同地办公安排以及在需要时提供专家咨询意见等方式发挥咨询作用。

130. 在过渡期第一年，所有稳定活动都应移交给政府和联合国国家工作队，联刚稳定团只在秘书长特别代表办公室保留一名高级稳定顾问，以确保其斡旋工作与联合国国家工作队的稳定活动协调一致。

131. 稳定团应努力将与司法有关的方案活动移交司法部和国家司法系统，同时继续通过斡旋和战略咨询支持法治。在过渡期第一年，联刚稳定团起诉支助小组应侧重于建立一个国家起诉支助小组，在第二年由其接手各项活动，包括向该国各个地区的检察官提供流动支助。在同地办公的政府提供人员(即会员国向稳定团提供的人员)将为建立这一小组提供在职辅导，而起诉支助小组可以继续协助起诉被认定为安全部门和重点武装团体实施的严重罪行，从而支助军事司法系统遵守国际标准，并改善合作伙伴之间在打击有罪不罚现象方面的协调。开展过渡一年后，稳定团应停止与司法有关的方案活动，同时继续利用斡旋和战略传播支持改革。

132. 除了支持与监狱系统有关的改革议程外，惩戒股还将继续支持国家行为体确保知名被拘留者的安全，方法是在关押被控实施助长冲突的严重罪行的安全部门或武装团体前成员的重点监狱提供辅导和培训。过渡期间的优先目标应是建立一个正常运作的国家流动培训小组，以确保国家惩戒人员在这一领域建立自己的内部能力。这将使联刚稳定团能够在第一年年底将方案任务移交给政府和联合国国家工作队。

133. 应培训刚果(金)武装部队自己清除地雷、处置爆炸性弹药以及登记和安全管理武器弹药的能力。在联刚稳定团开展缩编和争取到可持续捐助者支助的同时，联合国地雷行动处可以从依赖稳定团预算转向依赖自愿资金，并可以成为联合国国家工作队的成员，继续开展与武器和弹药管理及爆炸性弹药处理有关的长期国家举措，直至刚果(金)武装部队专门小组开始运作。

134. 联刚稳定团在支持政府建立解除武装、复员和重返社会的政治和法律框架的同时，应在联合国国家工作队的支持下，逐步将这一领域和减少社区暴力领域的方案活动的实施工作移交给政府。这样做的目的是力求与包括世界银行在内的其他伙伴的发展活动产生协同增效作用。应特别将复员援助和重返社会方案作为移交的第一个部分，而联刚稳定团继续支持解除武装和复员活动，在前战斗人员眼中，联刚稳定团对公平实施解除武装、复员和重返社会进程起到了担保作用，并在这方面证明了其所能带来的附加价值。联刚稳定团还可以开始探索在大湖区问题国际会议和秘书长大湖区问题特使办公室等区域行为体的支持下，逐步将解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置方面的业务移交给政府。不过，如上所述，稳定团将继续向国家解除武装、复员和重返社会结构提供战略咨询，以促进这一移交，并向解除武装、复员、遣返、重返社会和重新安置进程提供后勤支持，以使外国战斗人员返回原籍国。联刚稳定团的后勤能力是这方面的一项有利条件。

135. 法律和秩序以及社区警务，包括消除不安全状况行动战略的管理，应逐步移交给国家警察。为此，联刚稳定团警察部门将继续支持警察发展计划，并通过培训员培训和领导力培训、课程编制、社区警务辅导以及人群控制、调查技术、道德和义务、资源管理、监狱安保、贩运武器和弹药以及保护矿区等方面的能力建设，加强国家警察的能力。通过同地办公，辅导工作今后应侧重于中级和高级军官，并特别向国家警察总稽核局提供支持，以确保监督和问责。国家警察改革和问责将是联合国警察能力建设工作的关键优先事项。

136. 联合国联合人权办公室应努力促进建立国家人权能力，以在该国监测侵犯人权行为并追究犯罪者的责任。人权和儿童保护监测、报告和分析工作将继续加强国家行为体取得的进展，以营造问责文化，并确保国家机构坚持与人权、包括儿童和妇女权利有关的国际原则和标准。通过人员同地办公及随后的人员调动等方式支持在国家机构中设立高级人权顾问，将是保持进展的关键。还需要通过同地办公、辅导和后勤支持，继续向国家人权委员会提供支助，为过渡作好准备。为确保这种支持的可持续性，如上一节所述，联刚稳定团领导层需要继续进行政治资本投资，以帮助确保国家人权委员会具备中长期有效运作所需的法律、预算和后勤资源。

137. 在过渡期第一年，联合国国家工作队应准备满足上述一些能力建设需求。逐步地，工作队应为获得司法和惩戒专门知识作好准备，以便在稳定团缩编时能够继续提供支助，并且捐助者应考虑提供长期财政支助。稳定团可以帮助为联合国开发计划署调动资源，以聘请司法和惩戒改革顾问和专家，并鼓励合作伙伴在政府内部派驻咨询人员，加强联合国开发计划署管理和平、安全和治理改革及能力建设资金的能力。儿童保护科应开始与联合国儿童基金会和联合国联合人权办公室密切合作，合并儿童保护职能、将其纳入主流和移交该种职能。联合国联合人权办公室应开始准备即将向联合国人权事务高级专员驻刚果民主共和国独立办事处过渡。

2. 与保护平民有关的能力和工具

138. 稳定团应建设国家行为体设计多层面、基于社区的保护战略的能力。传输社区联络、早期预警、威胁和脆弱性分析以及平民驱动的行动方面的良好做法，将使国家利益攸关方能够利用联刚稳定团在设立保护受冲突影响地区平民的系统方面取得的许多成果和成就。稳定团将就在刚果(金)武装部队内纳入社区联络能力提供战略咨询，以建设该部队与其必须保护的社区进行积极互动的能力，并重建当地居民的信心。支持对地方保护委员会和地方安全委员会的国家自主权将确保保护平民方面的成果和保障措施的可持续性。[33] 在武装行为体实施的性暴力中，妇女是首当其冲的受害者，需要采取措施在各级促进以幸存者为中心的做法。

139. 稳定团应支持国家安全行为体设计满足当地保护需要的保护计划和适应刚果(金)武装部队和国家警察结构的社区警报网络。现有的社区警报网络和早期预警系统最终应完全由国家当局管理。通过联刚稳定团建立的社区警报网络收到的警报目前已主要由刚果(金)武装部队和国家警察作出回应。将这些网络的管理移交给国家行为体将是确保这一有效保护工具可持续性的一项重要任务。然而，在稳定团离开时，国家安全部队很可能无法完全确保有效地保护平民，即使是在中期内也是如此。军事考虑之外的其他因素应成为向国家主导的保护平民战略过渡的参考依据。这可以包括加强社区复原力，使用非武装保护战略，以及国家和省级当局的政治承诺。

140. 稳定团应逐步分享关于分析威胁和脆弱性的最佳做法，这些做法应指导国家的反应和行动。为此，它应支持国家、省和地区行政当局建立多学科小组，以评估保护需求并制定保护战略。由于稳定团保持对保护平民方面的威胁和脆弱性进行多学科评估的能力，它应该越来越多地与政府及其国防和安全部队一道对保护平民需求进行联合分析，以确保对平民面临的威胁和协调规划有共同的理解。

141. 同时，稳定团应支持民间社会行为体与相关非政府组织、民间社会组织和联合国国家工作队协调，制定和执行非武装和包容性平民保护战略。

3. 支持国家安全部队提供安保

142. 联刚稳定团在进行关键改革和移交其在保护平民方面的某些工具和能力的同时，应继续支持刚果(金)武装部队和国家警察向平民提供人身保护。这项工作应继续包括支持对威胁平民人口的武装团体采取军事行动，并通过执行消除不安全状况行动战略支持社区警务。

143. 国家安全部队需要在针对武装团体的进攻行动中发挥主导作用，以确保联刚稳定团支持以坚定的国家政治意愿和刚果(金)武装部队领导层和部队的认真承诺为基础的行动。稳定团应停止针对武装团体实施单方面的进攻行动，以便能够

[33] 2014 和 2015 年成立的地方保护委员会通过鼓励社区在月会上制定自己的风险分析和地方保护计划，使社区能够加强自身的保护。同样，联刚稳定团对地方安全委员会的支持有助于营造共享和包容的安全治理文化，并将国家行为体与其社区联系起来。通过推动地区当局举行每周一次的安全会议，并扩大民间社会行为体的参与，联刚稳定团为民众创造了对国家安全行为体执行的安全议程施加影响的空间，这使地方问责文化得以产生。

专注于在刚果利益攸关方的政治支持和行动承诺的基础上开展联合行动。然而，如上所述，联刚稳定团应保持其单方面干预的能力，并在政府军无法或不愿意应对保护平民威胁的情况下，使用一切必要手段保护平民。

144. 稳定团应继续严格遵守人权尽职调查政策，参与对被认为是平民人口重大威胁的重点武装团体的联合进攻行动。稳定团应通过加强情报能力和多层面分析，保持行动的独立性和评估的完整性，并参加有利于保护平民和推进稳定团的广泛政治战略的行动。从短期和长期来看，仔细分析进攻行动对保护平民的影响应该是行动规划和实施的一个组成部分，以确保军事行动不会对民众造成更多伤害。在联合行动期间，联刚稳定团应支持安全部队的保护态势，并鼓励他们转变做法，以便他们在规划军事行动时优先考虑保护平民，并根据保护平民的需要进行部署。联刚稳定团继续为人道主义准入和反应、包括应对埃博拉疫情提供便利，在这方面，稳定团应向国家安全行为体提供咨询、培训和辅导，最终将由他们接管这些安全任务。就人道主义行为体而言，他们应该逐步从军事护送转向接纳战略。

C. 以负责任且持久的方式管理过渡

1. 过渡战略和机制

145. 如上所述，战略审查小组未能了解到新的政府当局愿意为促进联刚稳定团以负责任和可持续的方式撤出作出哪些承诺。因此，稳定团的另一项关键任务是与新政府和其他国家和国际利益攸关方密切协商，制定一项综合过渡战略。鉴于实地局势的演变前景看好，这一战略可以采取保持和平过渡契约的形式。

146. 这一战略的制定不是一项技术或方案工作，而明显是一项政治工作。该战略将确定应对和平与安全所面临的持久威胁所需的主要改革，并利用该国的关键复原力来源，包括上文概述的民间社会的积极贡献。它还将确定稳定团对持续实施这些改革的支持。过渡战略或契约将包括稳定团应移交给国家当局的上述政治优先事项和任务，以及在稳定团撤出之前应留给稳定团完成的剩余任务。如本报告第 218 至 226 段所述，联刚稳定团的配置也将是过渡战略或过渡契约的组成部分。此外，该战略或契约还应为联刚稳定团以可持续方式提供支助提出指导方针。明确的业绩基准、时间表和监测机制对于确保相互问责至关重要。本报告前几节应有助于制定这样一项契约，该契约应于 2020 年上半年制定完成。

147. 作为契约的一部分，联刚稳定团应推动建立政府-联合国监测改革实施进展情况的联合机制，以维持政府对这些改革的持续参与，确保稳定团支助在过渡期间持续发挥作用。这些机制将确保问责，并促进监测、报告和任务期限延长工作。

148. 在这方面，强烈建议稳定团领导层将临时性的民间社会协商机制转变为由诚信可靠的民间社会代表组成的国家和省级常设咨询和监测小组。这些小组的主要目的是监测进展情况，就稳定团各个过渡阶段的规划实施工作提供咨询或反馈意见。

149. 审查小组既然无法与新政府正式会晤，那么可以借拟订契约的机会，让新政府就本报告所述的稳定团撤出战略的内容和目标发表看法。

2. 将可持续性部分纳入内部流程和授权任务

150. 稳定团在所有活动中都必须秉持过渡心态。联刚稳定团承担的每项任务都应纳入自我维持部分，这是极有必要的，既是为了确保在稳定团撤出后其所作的投资和贡献能长期发挥作用，也是确保稳定团的活动能促进启动或加快各项改革。如能使用这种办法，稳定团的运作和活动即可加强上文所述的政治参与。

151. 例如，在设立机动小组支持检察官的工作、培训警察部队或辅导惩戒人员时，必须让国家利益攸关方参与进来，并通过筹建培训员、导师和专家人才库，支持他们建设自身的培训能力。

152. 所有工具和系统都应以日后可能移交为设计基点。消除不安全状况行动战略最终应完全由国家警察管理，起诉支助小组最终应由国家负责。保护顾问可以同国家行为体同地办公，社区警报网络可逐步由国家当局接手管理，地方保护委员会也交由国家行为体维持。同样，对于联刚稳定团和其他国际伙伴在稳定工作流程下开展的授权项目以及减少社区暴力举措或速效项目，应尽一切努力逐步将它们的设计和实施工作移交给地方行为体，包括省级当局和民间社会组织，特别是妇女协会。这些项目和举措的设计也应与省级行政部门制定的省级发展战略和目标相对接。

153. 联刚稳定团的基地和办事处的关闭应体现自我维持心态。这项工作需要严密规划，包括与人道主义界和民间社会协商，并借鉴以往关闭基地的经验教训，以确保这些基地和办事处取得的成就不可逆转。

154. 要确保稳定团撤出后的可持续性，另一个方法是将稳定团保持和平过渡契约和未来任务的执行与长期发展努力和《2030 年可持续发展议程》的实施联系起来。重点关注人道主义、发展与和平的关系是一个很好的起点。2018 年 3 月，秘书长指定刚果民主共和国为落实基于三者关系的做法和“新工作方式”要素的优先国家之一。[34] 联刚稳定团应视需要在省及省以下各级维持部分警察和文职力量，尽量与联合国国家工作队办事分处整合一处，军队撤出之后也可如此安排。

七. 稳定团的未来配置方案

A. 总体考虑和风险

155. 十年来，联刚稳定团经历了若干次过渡和调整，接受过多种审查。然而，这些过渡进程并未从根本上改变稳定团的任务重心，转向确保国家当局在开展维护和平和落实发展方案所必要的改革方面承担起责任。新政府宣布已准备好推进这些改革，可以此为重要契机对联刚稳定团的存在进行有效的重新配置，为新政府的改革宣言提供支持。

[34] 可基于三重关系原则采取互补方法，协助人道主义界在共同撤出战略的更广泛框架内提供遵循原则的援助。

156. 改革如能成功，可以增强改革者的力量，为维持成果奠定体制性基础，并有助于确保开展更敏感改革的政治意愿和合法性。但是，改革如果规划执行不当，可能会引发前文所述的最坏情况。例如，结构性改革可能冲击那些从现状和长期动荡中获益的行为体的财富，这些人因此可能会为避免失去权力杠杆而充当破坏者。因此，需要对改革的影响进行和平与冲突分析，以确定开展改革的正确顺序和时间，防止潜在的破坏者使改革努力付诸东流。

157. 为实施负责任的联刚稳定团撤出战略，安全理事会需要充分认识到，稳定团的撤离和最终撤出虽然是逐步进行的，但仍将对刚果民主共和国的政治、安全、人权和人道主义局势产生巨大影响。经验表明，缩编会造成安全真空，给破坏者带来可乘之机，使他们更加肆无忌惮，也会使合作伙伴(包括应对埃博拉疫情的人道主义行为体)的外联能力受到限制。因此，稳定团在剩余存续期间贯彻实施“无害化”办法至关重要。

158. 稳定团关闭造成的经济影响也不应被忽视。国际工作人员撤离、采购合同终止以及联刚稳定团撤出所带来的间接影响都将对刚果民主共和国市场产生影响。据估计，2018 年稳定团的预算为本国工作人员拨款约 9 200 万美元，为国际工作人员拨款约 1.36 亿美元。根据联刚稳定团内部文件，估计至少有 30%的工作人员薪金用于当地住房和生活费用，直接经济影响相当于约 4 500 万美元。2018 年 8 月的统计数据显示，本国工作人员申报了近 2 700 名受扶养人。此外，联刚稳定团有大约 1 200 名当地安保人员为其提供服务，年均费用 560 万美元。虽然经济影响不应成为联刚稳定团最终过渡期限的决定性因素，但稳定团应当与国家和国际伙伴协商，制定减轻影响战略。

B. 三年过渡期概述

1. 时间表

159. 鉴于上述考虑以及本报告所述和平、安全和人道主义方面的持续挑战，战略审查小组建议稳定团撤出时间表应绝对至少为三年。如果新政府宣布的改革按部就班地推进，最好情况所需条件得以实现，那么，在 2022 年底撤离能让联合国更有条件确保负责任的过渡。不过，有一个关切是，三年的过渡期可能太短，甚至无法开始解决刚果民主共和国冲突的关键结构性动因，特别是考虑到在过渡期最后一年即将结束、该国筹备 2023 年大选时很有可能再度出现危机和不稳定局面。在发展援助持续减少的背景下，人们还担心，一旦联刚稳定团离开，国际社会的兴趣点将转移到其他地方。除了担心联刚稳定团突然离开会造成安全真空，也担心如果稳定团的经济足迹在过渡期间没有得到适当管理，会导致经济真空。

160. 可以说稳定团在下次选举之前撤出不应被视为一种风险，因为刚果人民已经以 2018 年大选期间的行动证明，他们完全有能力自主开展选举进程，和平管理选举结果。

161. 下文概述的过渡计划遵循三年期时间框架，但也顾及到行动灵活性和意外事件，使稳定团能够根据可能对其撤出目标产生积极或消极影响的可预测和不可预测事件进行调整。该进程的各个步骤以基准为指导。在新政府尚未作出正式承

诺的情况下，这些基准体现了战略审查小组认为促进以负责任和可持续的方式向联刚稳定团后刚果民主共和国过渡需要达到的最低现实要求。如果达到这些要求，刚果人民将能够在区域和国际伙伴的支持下，解决威胁和平与安全的主要动因，并营造一个保护性环境，使刚果人民能积极参与改善安全和社会经济福祉。

162. 应使用 3 类基准和指标指导过渡工作：稳定团相对可控的核心基准；揭示可受当地利益攸关方影响的该国和平与安全局势演变趋势的关联指标；使联合国暂停过渡进程的红线。

2. 地域范围

163. 为支持稳定团的政治参与，协助稳定团为落实新政府在若干政策文件和声明中宣布的关键治理和安全改革创造有利环境，仍需在金沙萨保有强大的政治存在。与此同时，联刚稳定团应继续在 6 个受冲突影响省份派驻力量，在和平与安全局势改善后再逐步撤出这些省份。优先地区是：北基伍省和南基伍省(优先 1)、伊图里(优先 2)以及开赛地区和坦噶尼喀(优先 3)。将逐步撤出开赛地区和坦噶尼喀(第 1 年)、伊图里(第 2 年)、最后是北基伍省和南基伍省(第 3 年)，同时相应调整军事行动。稳定团缩编并缩小地域范围后，应根据需要重新调整联合国警察的部署，同时在整个过渡期间保持快速反应能力，以防其中有哪个省份出现重大保护危机。

3. 结构性转变

164. 稳定团在移交任务与合并力量的同时，应增加联合拟订方案，并向国家或省级行政当局派驻工作人员，以提高这些行政当局接管联刚稳定团之前授权任务的能力。

4. 红线

165. 在整个拟议的三年过渡期间，下列情况应被视为合理暂停过渡进程的红线：

- 联合政府运作失灵，导致政治动荡，政治议程停滞
- 安全局势恶化，很大一部分平民面临遭受广泛侵害、大规模族群间暴力复发和大规模流离失所以及外国和地方武装团体活动增加等风险
- 刚果(金)武装部队承担安全责任和保护平民的能力和意愿在稳定团部队计划撤出的省份不能得到保证，致使人们严重关切会出现掠夺和侵犯现象
- 由于大力推进改革议程影响到其既得利益，刚果(金)武装部队内部出现一波重大叛逃浪潮
- 据报周边国家积极支持刚果民主共和国境内的武装团体
- 埃博拉疫情没有得到遏制或发病率上升，导致应急人员的安全需求更高

C. 第一年

1. 文职部分

166. 除了在心态上向自我维持方向转变，文职部分应确保其结构和授权活动遵循与国家政治优先事项紧密对接的稳定团全团的明确政治战略。

167. 政治事务司应扩大其当前在金沙萨着重开展的政治分析和报告工作。该司在制定政治解决办案以铲除该国东部地区动荡根源的同时，还应制定必要战略，促进稳定团为支持政府的改革计划进行政治参与和斡旋。

168. 在希望与不确定性交织的情况下，应以防患未然的办法管理过渡工作，这可能需要合并稳定团的分析职责。因此，应考虑如何最好地确保政治事务司、民政科、特派团联合分析中心和武器禁运股之间形成合力，包括为此进行同地办公或合并设立。这将使稳定团能够以系统连贯的分析为依据制定政治战略，更好地识别那些可强化最好情况的积极特征的政治举措，并帮助遏制那些可推动向最坏情况演变的事态发展。

169. 稳定团的目标是逐步减少对方案活动的参与，因此，稳定支助股应从 2020 年初起将其任务移交给联合国国家工作队。然而，为支持新政治战略，联刚稳定团应在秘书长特别代表办公室保留一名高级稳定顾问，以确保任务的适当移交。此外，与司法、惩戒、武器登记和减少社区暴力有关的其他方案任务应在 2019 年 12 月确定稳定团的任务规定后一年内移交给国家工作队，稳定团应保留为通过和落实改革方案提供帮助和战略咨询所需的能力。

170. 稳定团在撤出之前应保留性别平衡的工作人员队伍和专门知识。

171. 如上所述，新闻传播和战略沟通必须成为稳定团政治参与和保护活动规划实施工作的组成部分，为逐步和负责任地向国家当局移交责任提供指导。在这方面，霍加狓电台可以发挥关键作用，应该一直维持到稳定团关闭为止。联刚稳定团过渡工作的战略传播应摆在所有过渡方案的突出位置，纳入主流，以便向当地(包括内部和外部)、区域和国际的关键受众提供信息，消除误解，打击假消息，在这一重要的政治关头最大限度地降低声誉风险。

172. 联合国联合人权办公室、司法支助科和惩戒科应重点推进向国家机构派驻工作人员和成立机动小组的工作，为国家和省行政当局提供指导和战略咨询。特别是，起诉支助小组应从外地办事处的固定小组转为机动小组。武器禁运股应为国家警察指导培训一批武器登记技术教官。

173. 由于人权将是政治参与和保护任务的一项关键内容，联合国联合人权办公室应继续在金沙萨和各省派驻强大力量。人权高专办也将努力调动资源，充实方案，为稳定团关闭后继续在该国开展人权工作提供支持。在过渡阶段，联合人权办公室将逐步与国家人权委员会共同承担某些任务，协助后者努力通过法律、后勤和财政手段，为其在 26 个省特别是在东部动乱省份的有效存在和运作提供保证。

174. 为确保以负责任和可持续的方式移交上述任务，并支持切实从维持和平向巩固和平过渡，稳定团在过渡期第一年的优先工作之一应是将资源用于推进移交工作，包括通过联合拟订方案和派驻工作人员的方式，就像在利比里亚那样。它还应与政府、联合国国家工作队和其他合作伙伴制定联合资源调动战略，推动实现顺利过渡。

175. 还需要积极推进国际职位本国化工作。联刚稳定团正逐步过渡直至撤出，由国际工作人员担任这些职位不符合自我维持精神，因为这些工作人员不熟悉背景，不一定比在稳定团多年培养、培训和指导下长期任职的本国工作人员更合格。职位本国化有助于将权限移交给当地利益攸关方。在过渡期第一年就应开始讨论稳定团的本国工作人员在国家机构内同地办公事宜，以及他们最终并入公私机构的可能方案。这种讨论也有助于减轻稳定团关闭造成的负面经济影响(如前所述)。还应酌情适用性别均等原则、特别措施和目标。

176. 过渡期第一年还应专注完善稳定团的支助结构以提升其效力，使对联刚稳定团 20 年的投资更好地实现自我维持。为此，稳定团应分析其规模庞大的活动范围对环境和经济的影响，以确保其撤出过程(包括资产处置和转让)不会造成损害。

177. 上述大部分内容应列入上文主张作为过渡管理机制订立的保持和平过渡契约。

178. 为使文职部分实现预期结果，政府应在稳定团的支持下，努力在 2020 年底之前实现以下指示性业绩基准和指标：

核心基准

- 最好在 2020 年第一季度或最迟在 2020 年上半年制定政府-联合国保持和平综合契约
- 联合国国家工作队为接管方案活动调动了资源并获得了专门知识
- 成立了国家机动小组为起诉和惩戒工作提供支助
- 制定了一项促进妇女参与的民间社会战略，重点是促进妇女在地方和国家各级的领导和参与

关联指标

- 国家解除武装、复员和重返社会方案得到部署，巩固民主空间和保护民间社会组织、人权维护者和媒体的立法获得通过
- 国家预算为安全部门改革、解除武装、复员和重返社会方案、司法系统、监狱管理和国家人权委员会的能力建设拨款
- 确立了国家保护平民战略
- 埃博拉疫情正在得到控制，人道主义行为体和应急人员愈加依赖社区接纳战略来保障自身安全

- 性别平等法律和政策，包括性暴力和性别暴力相关法律和政策获得通过

2. 军事部分

减少责任区和从开赛地区和坦噶尼喀撤离

179. 在过渡期第一年，部队兵力上限应保持不变，但需作一些调整。为合理引导预期，任务授权应明确规定，稳定团军事部队的责任区将限于部队目前部署的 6 个受冲突影响的省份，并明确表示刚果当局将承担该国其他地区的安全责任。目前驻扎在金沙萨的营可以重新部署到受冲突影响的省份。快速部署营应覆盖开赛地区和坦噶尼喀，12 个月后，安全状况应使联合国部队能够撤出坦噶尼喀和开赛地区，而联合国警察和稳定团的文职部分继续驻留，以保持稳定成果。

投送力量与派驻力量

180. 稳定团的军事部队应继续以投送力量与派驻力量并举的方式保护平民，逐步将通过派驻力量提供的保护移交给坦噶尼喀和开赛地区的国家安全部队。不过，在整个 3 年期间，联刚稳定团应维持独立的快速反应能力，以应对其行动区 6 省平民面临的重大威胁。

181. 目前有 5 个快速部署营，低于评估确定所需的 12 个。由于存在大量的后勤和官僚制约因素，这些营的部署漫长而复杂。如果不能克服这些障碍，过渡期内框架营将不能改编为快速部署营，也不能部署更多的快速部署营。然而，应加强快速部署营，使其具有更有效的机动能力，部队派遣国应遵守标准部队要求，并提供足够的航空资产。还应加强选定的框架营和后备部队的能力，以改善业绩、外联能力和自我维持能力。

182. 军事观察员可以在过渡期第一年逐步调回，同时，稳定团合并文职部分的分析、预警和报告职责，并保留军事联络官，以与国家安全行为体联络。

部队干预旅的备选方案

183. 如上所述，部队干预旅自 5 年多前协助击败“3·23”运动以来鲜有作为，而且尽管局势多变导致挑战频出，其任务授权却没有重大变化。由于民主同盟军使用激进和不对称战术、丛林环境中难以行动以及统一指挥与控制、情报与分析及规划与协调方面的重大问题，干预旅没有达到其当前任务授权的预期。

184. 有鉴于此，战略审查小组请安全理事会考虑关于干预旅未来的两个方案。

185. 第一个方案是撤出干预旅。该方案是基于这样一种认识，即在开展维持和平行动时，专门设立一个执行和平部分，针对作为地方、国家和区域破坏者代理的模糊武装团体采取进攻行动这一做法具有局限性。选择这个方案还将传递一个信号，即消灭这些武装团体是国家军队的直接责任，联刚稳定团军事部分在这方面只发挥扶植和支持作用。

186. 如果布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的国防总参谋长之间正在进行的讨论决定建立区域安全机制，对刚果民主共和国境内的外国武装团体采取联合或双边进攻行动，那就没必要部署当前授权下的干预旅。不过，非联合国部

队在同一行动区存在，但其接战规则和指挥系统与联合国部队不同，会造成混乱局面，可能对保护平民产生负面影响。

187. 第一种方案可能会造成安全真空，使武装团体更加肆无忌惮，将平民置于危险之中。在贝尼向民间社会团体征求意见时，这些团体强烈建议联刚稳定团采取更加强硬的姿态，消灭对每天袭击民众负有责任的团体，这项任务应优先于发展或人道主义项目。正如一名代表指出的，“如果孩子们被屠杀了，建造学校将毫无用处”。民间社会团体坚持认为，如果联刚稳定团到来后不能真正保护平民，那么它可以离开，因为这种保护是他们对稳定团唯一的期望。

188. 这个方案也不符合协商期间主要政治领导人和包括民间社会行为体在内的其他国家利益攸关方的主张。所有这些行为体出于不同的原因都坚持认为，尽管干预旅有不足之处，但它起到了威慑作用，因此应该是最后一个离开的部分。

189. 第二个方案是保留干预旅并赋予其能力，使其能够为刚果(金)武装部队领导的进攻行动提供有效支持。南共体部队派遣国指出，有必要加强干预旅的能力，使其能正常运作。这一方案将要求有能力的部队和参谋人员有效规划行动和确定行动的优先次序，还必须提高干预旅的态势感知和情报能力，并加强指挥和控制。此外，也需要提供医疗支援、后勤和航空资产。根据该方案，可以考虑将干预旅的部队派遣国范围扩大至其他南共体国家。与此同时，将寄望政府创造政治、财政和行动条件，使刚果(金)武装部队能够承担起解除消极力量的作战能力、保护平民的主要责任。联刚稳定团-刚果(金)武装部队的联合行动将继续遵循联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。

190. 然而，第二个方案存在一项主要风险：刚果领导人在争取一些区域和国际支持时，尽管缺乏支持证据，仍然宣称民主同盟军是与外部恐怖主义团体保有联系的恐怖主义组织，因此，加强后的干预旅可能被寄望单方面开展或支持开展反恐行动。正如前文所述，这一宣称将强化有关刚果民主共和国境内安全威胁的错误假设。虽然民主同盟军确有使用针对平民的叛乱策略，制造恐怖和恐惧，但多年来为适应各种地方和区域政治经济利益，该团体经历了数度演变，宣布其为恐怖主义组织会延续一种错误主张，即认为可以通过军事手段解除民主同盟军的作战能力。

191. 倘若联刚稳定团被迫选择第二个方案，这将进一步迫使稳定团对使用暴力谋求难以企及的和平的做法予以合法化。此外，第二个方案可能产生适得其反的效果，包括导致过去所观察到的针对平民的报复性攻击；分散稳定团的注意力，使其无法集中必要的时间和精力制定应对武装团体威胁的政治解决方案；进一步导致稳定团无法集中精力协助刚果民主共和国应对体制、经济和治理缺陷，这些缺陷是造成该国东部普遍不安全状况的根源。更糟糕的是，如果联刚稳定团卷入反恐行动，其过渡时期的总体业绩将在很大程度上取决于它在这项费力不讨好、有悖维持和平基本理论原则的单项任务上的表现。

192. 有鉴于此，如果安全理事会倾向于选择第二个方案，建议将干预旅的任务期限仅延长一年，规定不再授权其开展单方面进攻行动，除非稳定团行动区内出现政府部队无法或不愿解决的重大保护危机。

193. 随着联刚稳定团继续逐步向撤出过渡，安全理事会依据冲突动态演变情况以及到一年期结束时在以下业绩基准和指标方面取得的进展，经与南共体部队派遣国协商，应该能够确定干预旅的未来安排：

核心基准

- 干预旅克服了阻碍其正常运作的能力缺陷以及指挥和控制缺陷，能够有效支持国家主导、政治锚定的武装团体接触战略
- 针对重点武装团体开展的军事行动，加之政治参与，推动了一波解除武装浪潮，使得其中最具掠夺性的团体的活动和数量减少

关联指标

- 政府落实了军事规划法的主要规定，这些规定为刚果(金)武装部队有效和负责任地开展进攻行动设置了最低限度的必要条件
- 政府采取了初步措施，大幅削弱那些利用武装团体作掩护寻求自身经济和政治利益的刚果军事、政治和私营部门行为体的影响力
- 政府采取了更多具体行动，履行其在《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》中所作承诺
- 政府招募并培训了一支快速部署旅，该旅有能力解除武装团体的作战能力，为在开赛地区和坦噶尼喀实施政治驱动战略提供支持
- 侵犯人权行为、特别是刚果(金)武装部队实施的侵犯人权行为数量减少

3. 警察部分

194. 要实现整体转变，优先实施以文职人员为主导的战略，缩小稳定团的军事规模，加强能力建设，帮助建立政府与民众间的信任关系，警察部分至关重要。警察部分可以在城市地区帮助缓和族群间紧张关系，发挥重要威慑作用，提供干预能力，从而保护部队撤出省份的平民。它还可以提供指导和战略咨询意见，促进国家警察加快改进业绩、实施必要改革。

195. 因此，战略审查小组建议在过渡期第一年联合国警察在金沙萨和 6 个受冲突影响地区继续派驻人员。应重组联合国警察队伍，提高其保护平民、支持国家警察的能力，并调整能力建设活动，通过增加同地办公安排，侧重提供战略指导和专门技能。

196. 有鉴于此，战略审查小组提供两个备选方案供审议。

197. 第一个方案是增加核定警力，将 1 050 名建制警察部队人员和 391 名单派警察分别增至 1 760 人和 591 人。

198. 增加警力将使联合国警察能够向中高级国家警察警官提供更多培训，支持国家警察总稽核局实施有效监督、加强问责。国家警察将需要课程编排、调查技巧、人群控制、社区警务、职业操守和义务、资源管理、监狱安全、边境警务、武器弹药贩运以及矿场和自然资源保护方面的具体、专门技能。增加警力将使联合国警察能够与稳定团实务部门一道，在行动区内推进同地办公，加强指导和能力建设，并对违规行为进行强有力的监测。还将使联合国警察能够维持和复制消除不安全状况行动战略，推动国家警察与当地居民重建信任。同时，增加警力将确保联合国警察获得额外支持，以便在不削弱支持国家警察的能力的情况下，保障埃博拉应对行动。

199. 随着稳定团军事部队逐步撤离开赛地区和坦噶尼喀，第一个方案还将使联合国警察能够在这些省份维持力量部署，当地普遍存在的族群间暴力所构成的威胁仍然令人关切。在这些地区，联合国警察将与刚果当局合作，保护平民，支持社区警务和战略对话，包括为此与当地社区和政府当局进行互动协作。

200. 第二个方案是将核定警力由 391 名单派警察增至 591 人。

201. 单派警察将与现役建制警察部队协调，侧重业务同地办公、能力建设和建立信任措施、对现行消除不安全状况行动战略提供支助、参与社区警务方案和保护平民活动。采用第二个方案无法将消除不安全状况行动战略扩展到更多城市地区。由于缺乏资源，驻金沙萨的两支建制警察部队将有一支迁往东部。这些增援警力是向国家警察这一公共安全和平民保护的主要行为体提供基本支持从而继续推动过渡进程所需的最低限度警力。

202. 第一个备选方案应留待 2020 年底审议，审议前须先行评估当地安全局势以及政府在实现以下基准和指标方面取得的进展。

核心基准

- 8 个消除不安全状况行动战略中有 6 个移交给了国家警察当局，并继续得到实施

关联指标

- 国家警察五年改革行动计划制定完毕，有关预算获得通过，实施工作启动
- 人群控制管理实现非军事化，国家警察、刚果(金)武装部队和共和国卫队实现职责分离
- 侵犯人权行为、特别是国家警察实施的侵犯人权行为数量减少
- 对包括性暴力案件在内的侵犯人权行为成功进行了调查、起诉和定罪

D. 第二年

203. 应在 2020 年底进行评估，对照基准和国家承诺衡量进展情况，同时衡量刚果民主共和国境内和该区域内的和平与安全挑战演变情况以及近期接受全面评

估的稳定团的总体业绩。[35] 政治参与和保护平民活动仍将是稳定团在伊图里及北基伍和南基伍省的优先事项。军事部分将逐步撤出坦噶尼喀和开赛地区，而文职和警察部分将继续在所有六省驻留，目标是到 2021 年底撤出坦噶尼喀和开赛地区。

1. 文职部分

204. 在过渡期第二年，文职人员继续驻留开赛地区和坦噶尼喀，这有助于稳定团巩固和维持取得的稳定成果，支持开展对话和政治参与，以防止族群间暴力，增强社会凝聚力，并支持国家完成解除武装、复员和重返社会进程。随着联刚稳定团将大部分方案活动逐步移交联合国国家工作队和其他伙伴，稳定团的文职部分将向国家利益攸关方高级别人员提供更多指导和战略咨询，更加重视向监督和问责机制提供政治支持。将增加同地办公，继续推进员额本国化。在建立政府主导的强有力的国家保护战略之前，将与国家利益攸关方一道共同管理大多数保护平民工具。

205. 将精简活动，使文职部分合并成为三个主要活动中心：对话和政治参与，包括参与政治事务、民政、安全部门改革及解除武装、复员和重返社会方案；人权，包括儿童保护和与冲突有关的性暴力工作流；法治，包括司法和惩戒。

206. 机动小组将扩大稳定团的能力，在六省提供指导和进行政治参与，并为部队投送力量保护平民提供支持。稳定团将需要增加航空资产、工程和后勤支助方面的能力，实现机动性。

核心基准和关联指标

- 继续通过国家解除武装、复员和重返社会进程登记前战斗人员，继续制定使该群体重新融入社会的可持续解决方案
- 安全部门改革及司法系统和监狱管理改革得到推进
- 旨在巩固民主空间、保护民间社会组织、人权捍卫者和媒体的立法获得通过，立法实施工作启动，侵犯人权行为数量相应减少
- 针对性暴力案件的国家应对措施增加
- 民间社会行为体对当权者进行问责的能力增强。6 个受冲突影响地区的大多数县设有社区和解机制
- 越来越多的妇女领导人、网络和组织参与地方、省级和国家机制
- 开赛地区和坦噶尼喀的主要城市地区驻有司法官员
- 国家人权委员会扩大存在，人员入驻开赛地区和坦噶尼喀

[35] Alexandra Novosseloff and others, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC - MONUSCO* (Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2019)。

- 国家当局提供不受阻碍的人道主义准入
- 埃博拉疫情得到控制，人道主义行为体和应急人员日益依靠社区接纳战略保障自身安全

2. 军事部分

逐步撤出伊图里

207. 到 2020 年 12 月，部队将在开赛地区和坦噶尼喀缩编，2021 年将侧重北基伍省和南基伍省及伊图里。

208. 2021 年全年将由一个快速部署营和一个步兵营负责伊图里，提供安全保护伞，为部署国家机器及开展建设和平和保护活动创造有利环境。到 2021 年底，安全状况应使联合国部队可以撤出伊图里，稳定团的文职部分和联合国警察则继续驻留，维持稳定成果。

209. 如果安全理事会决定保留干预旅一年，则一年后安理会必须与南共体密切协商，评估各项条件和业绩标准是否为再次延期提供充足理由。如果干预旅再次得到保留，则该旅将继续支持刚果(金)武装部队领导的针对重点武装团体的进攻行动，并在平民受到紧急威胁的情况下向稳定团提供独立的快速反应能力。

210. 如果安全理事会决定终止部队干预旅的授权任务，针对武装团体的联合行动将停止。余下的快速部署营和框架旅将继续保护平民，加强兵力投送能力，以减少干预旅离开后出现的安全真空。必须进一步加强航空资产和工程能力等使能能力。

核心基准和关联指标

- 干预旅能够支持国家主导、政治锚定的武装团体接触战略
- 针对重点武装团体开展的军事行动，加之政治参与，推动了一波解除武装浪潮，使得最具掠夺性的武装团体的数量和活动减少
- 在伊图里，政府招募并培训了一支快速部署旅，该旅有能力解除武装团体的作战能力，为实施政治驱动战略提供支持
- 政府采取了步骤，大幅削弱那些利用武装团体作掩护寻求自身经济和政治利益的刚果军事、政治和私营部门行为体的影响力
- 政府采取了更多具体行动，履行其在《和平、安全与合作框架》中所作承诺
- 侵犯人权行为、特别是刚果(金)武装部队实施的侵犯人权行为数量减少

3. 警察部分

逐步撤出开赛地区和坦噶尼喀

211. 联合国警察应在 2021 年底之前逐步撤出开赛地区和坦噶尼喀，建制警察部队应迁往伊图里及北基伍和南基伍省。应参照以下基准和指标评估撤出活动：

核心基准和关联指标

- 国家警察被部署至开赛地区和坦噶尼喀的主要城市中心
- 国家警察负责开赛地区和坦噶尼喀城市地区的公共安全和治安
- 国家警察的招募、培训和退休计划制定完毕，警务部门得到有效重建
- 所有 8 个消除不安全状况行动战略移交给了国家警察并由后者继续实施
- 省级当局制定了改善开赛地区和坦噶尼喀安全状况和保护平民的明确的省级计划。侵犯人权行为、特别是国家警察实施的侵犯人权行为数量减少

E. 第三年

212. 过渡期第三年即最后一年(2022 年)将集中精力筹备安全理事会第 1925(2010)号决议规定的联刚稳定团撤出事宜，可能会派驻联合国后续人员(见下文 F 节)。过渡和关闭阶段需要稳定团投入专门的能力和全部精力。届时，这一多层面维和特派团在该国运作时长将达到 23 年，其关闭工作将需要大量资源和航空资产等后勤支助。

1. 实质性文职部分

213. 2022 年，联刚稳定团将在金沙萨维持大量文职人员，侧重政治参与、治理改革和人权，并在伊图里及北基伍和南基伍省派驻文职人员，继续处理余留的危及和平与安全的威胁，支持刚果民主共和国政府的和平与安全议程。所有方案活动都将移交给政府、联合国国家工作队或其他伙伴。文职部分将只专注于斡旋、高级别指导、人权和分析，以推动治理改革，支持旨在为保护平民和保持和平创造有利环境的政府主导举措。将保留性别平衡的工作人员队伍和专门人员，其比例与稳定团规模相称。联合国联合人权办公室将过渡成为单独的人权高专办办事处，联合国地雷行动处将成为国家工作队成员。[36] 应在 2022 年年初委托开展深入的概略研究，探索在稳定团撤离后继续维持霍加狓电台遗产的方式。

核心基准和关联指标

- 继续通过国家解除武装、复员和重返社会进程登记前战斗人员，找到了使该群体重新融入社会的可持续解决方案

[36] 地雷行动处估计，冲突结束后，3 个小组用 10 年时间可以清除遗留的地雷。

- 安全部门、司法系统和监狱管理改革得到推进。刚果(金)武装部队和国家警察使用可靠且正常运作的支付系统
- 旨在巩固民主空间、保护民间社会组织、人权捍卫者和媒体的立法得到实施，侵犯人权行为数量相应减少
- 颁布和实施了与性别平等有关的立法和政策，包括关于性暴力和性别暴力以及妇女在所有治理和决策结构中的代表性和参与度的立法和政策
- 妇女领导人、网络和组织参与地方、省级和国家机制形成制度。政治行为体商定了不诉诸暴力举行选举的办法，通过了支持为妇女创建保护性环境的行为守则和保障妇女代表性的性别配额
- 对包括性暴力案件在内的侵犯人权行为进行了系统的调查、起诉和定罪
- 6 个受冲突影响省份的主要城市地区均驻有司法官员
- 国家人权委员会扩大存在，人员入驻 6 个受冲突影响省份
- 国家当局提供不受阻碍的人道主义准入
- 主要人道主义危机得到控制，人道主义行为体和应急人员日益依靠社区接纳战略保障自身安全

2. 军警部分

214. 部队将只在北基伍和南基伍省驻军。如果部队干预旅得到保留，安全理事会可根据安全局势演变情况和刚果(金)武装部队的业绩改进情况，考虑将干预旅缩编为两个营，但仍旧保持稳健的航空资产。到 2021 年底，警察部分将从开赛地区和坦噶尼喀撤出。2022 年全年，联合国警察将继续驻留在伊图里及北基伍和南基伍省，同时继续在金沙萨提供高级别指导和战略咨询。

核心基准和关联指标

- 刚果民主共和国政府继续针对武装团体实施国家主导和政治锚定的战略
- 届时，政府将部署一个旅，该旅有能力解除武装团体的作战能力，为在东部实施政治驱动战略提供支持
- 政府大幅削弱了那些利用武装团体作掩护寻求自身经济和政治利益的刚果军事、政治和私营部门行为体的影响力
- 政府采取了更多具体行动，履行其在《和平、安全与合作框架》中所作承诺
- 侵犯人权行为减少，特别是刚果(金)武装部队和国家警察实施的侵犯人权行为减少，民众表示对国家安全行为体的信任增加
- 国家警察管理所有消除不安全状况行动战略，并在已经实施该战略的地区展现出良好业绩

- 省级当局制定了改善刚果民主共和国东部安全状况和保护平民的明确的省级计划

3. 支助部分

215. 过渡时期的人力资源管理至关重要，目的是留住有积极性的工作人员，确保以负责任的方式开展过渡。正如上文所述，特别需要审慎处理本国工作人员问题。联刚稳定团的本国专业人员获得了大量专门知识，是一种宝贵资源，他们能帮助国家维持和平与稳定成果，并转让知识、最佳做法和经验教训，继续发展稳定团留下的成果。在整个过渡期间，特别是在第三年，稳定团将探索更多可持续和负责任的方案，确保保留本国工作人员和就业机会，以便在稳定团离开后建设国家能力，巩固和利用好和平建设成果。

216. 在联刚稳定团结束过渡期第三年之际，有必要全面评估残余风险和机会，确定国家和区域利益攸关方充分应对该国和平与安全挑战的准备程度。安全理事会将依据评估结果，经与国家当局密切协商，同时汲取其他维和过渡工作的经验教训，确定是否有必要派驻联合国后续人员。

F. 可能派驻的联合国后续人员

217. 如果上述评估确认有必要派驻后续人员，安全理事会可以考虑设立特别政治任务，配备强有力的政治、建设和平和人权部分，以帮助刚果民主共和国维持业已取得的成果，防止冲突死灰复燃。该后续任务可以包含一小队军事、警务和文职顾问，在该国坚定迈向可持续和平与发展的进程中，支持国家利益攸关方推进已经开始的治理和安全改革。

八. 意见

218. 继最近一次总统选举后首次实现权力和平交接，刚果民主共和国迎来了充满希望的转折点。齐塞克迪先生的前期行动显然点燃了希望，刚果人民强烈意识到，仅仅作出改革承诺是不够的，该是向人民兑现和平与发展红利的时候了。除了这些积极趋势之外，区域领导人近期作出的决定预示着大湖区以及其他地区的和平与稳定趋势向好。尽管存在风险且威胁不断，但机会之窗已经打开。本报告提出的稳定团三年过渡期应被视作这种大趋势的一小部分。

219. 独立战略审查小组希望传递以下补充信息。

220. 刚果民主共和国的暴力冲突并非不可避免。暴力冲突乃是政治精英有意为之的结果，也是数十年任由社会经济和治理缺陷不断恶化的结果。联刚稳定团不应继续处理这些缺陷所造成的顽固症状，而是应该在行动中立足政治，帮助维持国家议程，促使该国由稳定迈向积极的和平与发展。

221. 刚果民主共和国不是一张白纸，刚果人民不是“项目”。这个国家拥有巨大能力，而非只有需求。本报告提出了一套新的工具和方法，旨在以刚果人民的现有资源和知识为基础，并将自我维持部分纳入联刚稳定团今后开展的各项活动。

222. 安全理事会要求稳定团的撤出战略应做到负责任和可持续。刚果领导人承担为这一战略创造条件的主要责任。所提议的基准和优先任务旨在帮助他们承担这份责任。对于刚果民主共和国东部的大量武装团体，军事解决方案不是出路。可能确实需要施以军事压力，以支持刚果(金)武装部队，但这只是作为国家和区域政治战略的一部分。应从上述角度出发，停止部队干预旅的一切单方面进攻行动，但平民遭受重大威胁的情况除外。

223. 联合国不是在放弃刚果民主共和国。联合国本着维持和平的心态行动了 20 年，现正坚定作出转变，目的是要结束稳定团驱动的战略和着眼内部的活动。过渡期提议的最终目标是积极促进国家主导的政策，为刚果人民满足基本需求和行使人权创造有利、安全的环境。

224. 战略审查小组请安全理事会根据建议内容，考虑实现这些宏伟目标所需的最佳配置，同时关注数十年来造成无尽痛苦的诸多风险和根深蒂固的掠夺和暴力行径。如若放任不管，这些风险可能导致情况严重倒退。

225. 在预算驱动下迅速撤出将是一个灾难性的选择，可能会毁掉二十年的维和投资。因此，安全理事会在审议联刚稳定团今后的授权任务时，必须在实地现实情况的要求和各成员利益相左时所能做出的决定之间取得适当平衡。

226. 刚果民主共和国具备输出和平、促进共同繁荣的潜力。值此关键时刻，国际社会应支持该国，帮助其发挥这种潜力。